

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.04>

Шишкін Є.С.

*здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківський національний університет внутрішніх справ*

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ІНОЗЕМЦІВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Постановка проблеми. Беззаперечним постає той факт, що в останні роки відбулися значні суспільно-політичні та соціально-економічні перетворення, які охоплюють всі без винятку сфери суспільно-державного життя. У процесі здійснення комплексу заходів направлених на реформування певних сфер суспільного життя, наукове і практичне значення має вивчення історії формування державно-правового регулювання правового режиму іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії, в тому числі й засади паспортної та міграційної політики, концептуальні аспекти якої, на жаль, залишаються не досить вивченими.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, а саме: М. В. Буроменський, О. П. Горбань, О. В. Кузьменко, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей державно-правового регулювання правового режиму іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз державно-правового регулювання правового режиму іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. Механізм державно-правового регулювання статусу іноземців передбачає наявність системи правових норм, що визначають критерії і рівень їх правосуб'єктності в тій чи іншій сфері суспільних відносин, а також системи виконавчих органів, що реалізують правові засади, призначені для цієї категорії населення країни. Історико-правові засади становлення української державності свідчать про відсутність в законодавстві досліджуваного періоду спеціальних нормативних актів, що регламентують правове становище іноземних підданих. Обсяг прав і обов'язків іноземців визначався сукупністю несистематизованих юридичних актів і прямо залежав від державних потреб правителів, а також характеру створених відносин з державою, підданими якої вони були. Цікаво, що з самого початку проголошення Російської імперії шлях для іноземців був повністю відкритий через надзвичайно велику зацікавленість влади. Разом з тим, перша думка про заснування цілих поселень, вихідців із Західної Європи належить Катерині II, яка проголосила, що чекати покращення демографічної ситуації ніколи, потрібно залучати вихідців із інших держав.

Головна думка полягала в прагненні до поліпшення самого землеробства і домоводства жителів за допомогою вдосконалених знарядь і способів праці, які повинні були привезти з собою іноземні переселенці. Розселяючи промислових і освічених людей. Окремим маніфестом від 1762 року до Російської імперії запрошувались іноземні грома-

дяни, окрім осіб єврейського походження. Всі іноземці могли приїжджати і селитися оголосивши про своє бажання прикордонному губернатору. Після прибуття іноземець зобов'язаний був оголосити, чим він займатиметься: землеробством, ремеслами або торгівлею. Так само необхідно було прийняти присягу на підданство Російській імперії, після чого він міг отримати з державної скарбниці певну матеріальну допомогу.

Переселенцям обіцяли такі юридичні права та гарантії як: свободу богослужіння, можливість будувати церкви (але не монастирі) і мати своє духовенство, водночас, іноземним переселенцям заборонялося звертати в свою віру російських підданих, крім мусульман; свободу від податків і податей: оселилися на 30 років – на 5 років (із записом в цехи або купецтво в столиці або біля неї); оселилися на 30 років – на 10 років (хто записався в купецтво в інших містах); після прибуття на місце, кожному терміном на півроку надавалося приміщення. Бажаючим зайнятися землеробством влада обіцяла надати велику кількість необхідної землі та матеріальну допомогу, а на будівництво будинків, покупку худоби, знарядь праці давалася безвідсоткова позика. Окрім того, іноземці звільнялись від військової і цивільної служби, могли купувати у власність кріпосних осіб в разі будівництва заводів та фабрик.

Разом з Маніфестом було видано Указ про заснування Канцелярії опікунства іноземних колоністів, головна мета якої полягала у наданні допомоги та сприяння у належному облаштуванні іноземців, які прибули до імперії, що також включало й забезпечення їх усім необхідним. Згодом, окремим актом іноземцям було дозволено купувати рухоме і нерухоме майно. Піклування і широкий спектр пільг з боку уряду стали наслідком того, що величезна кількість іноземців приїздили на постійне місце проживання, переважно із німців, а також англійців, французів та швейцарців.

Поряд з приїжджими, охочими сумлінно працювати і заробляти собі на життя іноземцями, були і такі, які по своєму тлума-

чили зміст Маніфесту. Не обходилося і без правових колізій, відтак з'явилися посередники, так звані «викликателі», які уклали контракти з іноземцями на поселення, а в якості винагороди повинні були отримувати обіцяні земельні ділянки та грошові премії. Витрати за провезення і харчування брала на себе казна, але фактично такі особи стали обіцяти людям більше того, що було обіцяно урядом. Як наслідок у 1766 році кількість іноземців у містах перевищувала можливий рівень, що ускладнювало діяльність уряду і призвело до важкого становища самих колоністів, адже для них не могли знайти достатню кількість приміщень, що стало приводом для призупинення виклику іноземців та видання особливої форми укладення контракту з «викликателями» переселенців з-за кордону. У контракті зазначалося, що викликателі не повинні були обіцяти понад те, що оголошено в Маніфесті. Що стосується самих переселенців, то щодо них існувало обмеження у виїзді з імперії до того часу, поки не будуть повернуті в скарбницю всі витрачені на них гроші і встановлено підпорядкування імперському законодавству.

Говорячи про механізм переселення іноземців, треба зауважити, що спочатку він працював не вибірково і більшого значення набули статистичні дані та цифри у звітах, які готувались спеціально для очільника держави, зокрема у 1804 році представляючи звіт імператору Олександрю I, вказувалось, що колоністи не виправдали покладених на них надій, адже не вели господарства та не принесли державі жодної користі як наслідок було прийнято рішення про тимчасове припинення видачі позик та матеріальної допомоги всім іноземцям, які в'їздили до імперії [1, с. 11].

Водночас, колоністи мали право переселятися в інші місця, ніж ті, які їм пропонувались першочергово, адже не всі надані їм землі були зручні для оброблення. У зв'язку з цим, влада переселенцям, які старанно і сумлінно вели своє господарство та через неродючість земель заборгували державі, навіть прощала борги.

У 1782 році Канцелярія опікунства іноземних поселень була скасована, а її повноваження були покладені на губернські органи влади, а саме на новостворені контори на місцях.

На початку XIX століття на нормативно-правовому рівні владою були вжиті обмеження прав іноземців в сфері торгівлі і промисловості, зокрема це право було обмежено тільки іноземними гостями. Такими називали іноземних купців, які для певних вигод оптового торгу вступали в неповне громадянство (підданство) приморського або прикордонного місця.

Після утворення міністерств піклування про колоністів було покладено на Міністерство внутрішніх справ. За поданням міністра внутрішніх справ були розроблені і видані правила для виклику в колонії іноземних переселенців [2, с. 14]. Як свідчать архівні хроніки у колонії приймалися в основному іноземці без розбору, особливо в перший період, внаслідок чого виявилось багато людей хворих і не сімейних, «поганої моральності» і ні до чого не здатних, що стало наслідком прийняття певних обмежень, зокрема щодо посилення відбору іноземців та обмеження їх кількості в залежності від держави-прибуття [3, с. 102].

У 1818 році був заснований піклувальний комітет південного краю, з особливими конторами в Одесі, Катеринославі та Кишиневі, а при імператорі Олександрі I утворилися болгарські колонії між Бендерами і Тирасполем, а також близько Одеси і Миколаєва; німецькі – біля Одеси. На підставі Положення від 9 грудня 1804 року в Херсонській губернії оселилися і утворили колонії кілька сотень єврейських родин з Могилевської, Вітебської губерній [4, с. 51].

Незважаючи на те, що в 1819 році було затверджено подання МВС про припинення подальшого переселення іноземних вихідців, приватні поселення колоністів тривали. Політика уряду щодо іноземців була спрямована і на внутрішній устрій колоній, так існуючі на півдні контори іноземних переселенців в Катеринославі, Одесі згодом були скасовані.

До середини XIX ст. іноземці, які проживали на території імперії і не прийняли підданства, виключалися з права володіння нерухомим майном. Ненаселені землі поза містами, і тим більше населені, не могли належати іноземцям, крім випадків особливого дозволу і з особливих привілеїв. Наприклад, іноземним капіталістам дозволялося придбавати державне майно й навіть те, що передбачалося перетворити на продаж за несплату державних боргів. Купувати села, землю з її ресурсами дозволялося іноземцям лише з умовою придбання по службі чину, який приносив дворянство і вступ його в вічне підданство. Поряд з пільгами і привілеями для іноземців, як зазначено вище, політика монархів по відношенню до деяких іноземців носила дискримінаційний характер, зокрема йдеться про євреїв, яких ще в стародавньому Києві за їх «користолюбство» і «хабарництво» жителі столиці вигнали з міста, підпалюючи будинки.

У 1828 році Херсонська палата цивільного суду, вказуючи на невідповідність законодавству, а також те, що євреї мають багато свят і пости в які не займаються ніякими справами, просить вирішити питання про їх перебування, особливо купців [5, с. 89]. Крім діючих на загальноімперському рівні по відношенню до євреїв правил, у Києві були видані для них спеціальні правила життєдіяльності, зокрема рішення від 1861 року «Про порядок визначення євреям постійного і тимчасового перебування в Києві», відтак було зроблено виняток лише для підрядників, які брали участь в будівництві університету. Фактично, протягом тривалого часу Київ залишався недоступним для постійного проживання євреїв, адже їм дозволялося тільки короткочасне перебування, яке було обставлено численними формальностями. Зі вступом на престол Олександра II, численним категоріям євреїв було дозволено право постійного проживання в Києві [6, с. 401]. Тимчасове перебування дозволялося всім без винятку, які прибувають для лікування, отримання освіти, виховання дітей у навчальних закладах та торгівлі на

ярмарках. Необхідно відзначити, що частині євреїв давався дозвіл на повсюдне проживання у Російській імперії, а обмеження, що вводяться у Києві, їх не зачіпали. Таким чином, розраховувати на отримання права на проживання у Києві, як пише Д. М. Цейтлін, могли лише дві категорії євреїв, зокрема ті, що користуються помешканнями в силу загальних правил та нормативних засад, а також ті, по відношенню до кого було видано спеціальні правила та приписи [7, с. 5].

Правове становище іноземних громадян (підданих) в межах досліджуваного нами періоду, продовжувало визначатися набором окремих юридичних норм, які так і не знайшли своє місце в єдиному нормативно-правовому акті, відтак не були визначені умови в'їзду і виїзду, транзитного проїзду та проживання іноземців. Відсутність єдиного універсального спеціального закону про іноземців, на наш погляд, не могло забезпечити такий порядок, при якому могли б бути забезпечені узгодженість і ритмічність в управлінні справами іноземних громадян, безперешкодне здійснення всіма учасниками суспільних відносин своїх прав і обов'язків, суспільний і приватний спокій.

Ставлення влади до іноземних підданих в деяких випадках обумовлювався ступенем їх корисності і важливості для Російської імперії, рівнем соціального стану, якого вони досягли в своїй країні. Наприклад, з метою уникнення незручностей, в процесі оформлення документів по приїзду для «важливих» іноземців робилися деякі винятки, адже після прибуття іноземцю необхідно було отримати паспорт на проживання в імперії, що могло супроводжуватися неприємною процедурою заповнення бланків на іноземців із зазначенням відомостей про звання, імені, прізвища, підданства, місце народження, часу приїзду, мети прибуття, віросповідання, сімейного стану тощо. Законодавчо закріплювалося, що такі свідчення необхідно було отримати від тих, у кого в національних паспортах цих відомостей не було, але навіть і в таких випадках

до приїжджих іноземців ставилися диференційовано, надаючи їм можливість відправити до чиновників своїх слуг, оскільки у відповідності до нормативних актів закріплювалося, що не зобов'язується іноземець прибути у канцелярію губернатора в разі хвороби, а так само якщо така особа є значною, то вона може свій паспорт вислати для пред'явлення через інших осіб, а потрібні від неї свідчення можуть бути відібрані на дому [8, с. 11].

Підводячи підсумок дослідження проблеми державно-правового регулювання режиму іноземців в Російській імперії, необхідно вказати на надзвичайно важливу роль у зміцненні могутності великої держави і грандіозні зміни, які були проведені за часів існування монархічної форми правління. Ключова роль в усуненні існуючого відставання Росії від провідних держав світу в сільському господарстві, промисловості, науці і культурі відводилася висококваліфікованій праці іноземців та придбання подібних навичок вітчизняними підданими. Причому, доцільно зробити висновок, що основні зусилля уряду у здійсненні внутрішньодержавної політики правового регулювання статусу іноземців були зосереджені на заселенні іноземними підданими порожніх земель; розширенні площ освоєння земель і підвищення їх родючості; навчання вітчизняних громадян передовим методам господарювання. На підставі представленого аналізу, вважаємо, що всіх іноземних підданих, які прибували, за термінами їх знаходження в імперії умовно можна розділити на чотири основні групи: іноземні піддані, які проживали в Російській імперії за національними паспортами та іншими документами терміном до 6 місяців без посвідки на проживання; іноземні піддані, які проживали в Російській імперії на підставі отриманих паспортів на проживання і переїзди в імперії (посвідок на проживання) терміном до одного року (з закінченням зазначеного в паспорті річного терміну іноземець зобов'язаний був запросити новий паспорт у місцевого губернатора);

іноземні робітники, наймані землевласниками для обробки земель у всіх губерніях Російській імперії (з отриманням дозволу на проживання терміном до 12 років); іноземні євреї, яким дозволявся в'їзд до Російській імперії на постійне проживання тільки в спеціально визначених для проживання місцях (в смузі єврейської осілости).

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що державно-правове регулювання правового режиму іноземців було неоднозначним: з одного боку купці з західної Європи знайомили Російську імперію із технічними новинками і таким чином сприяли промислового і економічного розвитку країни, вносили встановлені податки, приносячи казні дохід; а з іншого боку влада з великим

небажанням пускала всередину своїх територій іноземців, піддавала їх більшим обмежень у зв'язку з небезпекою заподіяння шкоди державі, що пояснювалося релігійною нетерпимістю до іноземців, недовірою до їх політичних переконань. Правове становище іноземців в XVIII столітті визначалося особливостями економічного розвитку країни, відтак уряд, зацікавлений в розвитку, промисловості і торгівлі, стимулював підприємницьку діяльність іноземців шляхом пільгової сплати податків і мит. У першій половині XIX століття під впливом зовнішньополітичних факторів (революція у Франції та наполеонівські війни) був посилений правовий режим в'їзду і перебування іноземців із встановленням обмежень в пересуванні по території країни.

Анотація

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу державно-правового регулювання правового режиму іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що державно-правове регулювання правового режиму іноземців було неоднозначним: з одного боку купці з західної Європи знайомили Російську імперію із технічними новинками і таким чином сприяли промислового і економічного розвитку країни, вносили встановлені податки, приносячи казні дохід; а з іншого боку влада з великим небажанням пускала всередину своїх територій іноземців, піддавала їх більшим обмежень у зв'язку з небезпекою заподіяння шкоди державі, що пояснювалося релігійною нетерпимістю до іноземців, недовірою до їх політичних переконань. Правове становище іноземців в XVIII столітті визначалося особливостями економічного розвитку країни, відтак уряд, зацікавлений в розвитку, промисловості і торгівлі, стимулював підприємницьку діяльність іноземців шляхом пільгової сплати податків і мит. У першій половині XIX століття під впливом зовнішньополітичних факторів (революція у Франції та наполеонівські війни) був посилений правовий режим в'їзду і перебування іноземців із встановленням обмежень в пересуванні по території країни.

Правове становище іноземних громадян (підданих) в межах досліджуваного нами періоду, продовжувало визначатися набором окремих юридичних норм, які так і не знайшли своє місце в єдиному нормативно-правовому акті, відтак не були визначені умови в'їзду і виїзду, транзитного проїзду та проживання іноземців. Відсутність єдиного універсального спеціального закону про іноземців, на наш погляд, не могло забезпечити такий порядок, при якому могли б бути забезпечені узгодженість і ритмічність в управлінні справами іноземних громадян, безперешкодне здійснення всіма учасниками суспільних відносин своїх прав і обов'язків, суспільний і приватний спокій.

Ключові слова: іноземці, іноземні піддані, українські території у складі Російської імперії, державне управління, правове становище, правовий статус.

Shyshkin Ye.S. State-legal regulation of the legal regime of the foreigners (on the materials of the Ukrainian provinces at the warehouse of the Russian empire)

Summary

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the state and legal regulation of the legal regime of foreigners on the materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian Empire.

Taking into account the doctrinal study, it was stated that the state and legal regulation of the legal regime of foreigners was ambiguous: on the one hand, merchants from Western Europe introduced the Russian Empire to technical innovations and thus contributed to industrial and economic development; on the other hand, the authorities were very reluctant to let foreigners into their territories, subjecting them to greater restrictions due to the danger of harm to the state, due to religious intolerance of foreigners, distrust of their political beliefs. The legal status of foreigners in the XVIII century determined by the peculiarities of economic development, so the government, interested in development, industry and trade, stimulated the business of foreigners through preferential payment of taxes and duties. In the first, half of the XIX century under the influence of foreign policy factors (the revolution in France and the Napoleonic Wars) was strengthened the legal regime of entry and stay of foreigners with restrictions on movement throughout the country.

The legal status of foreign citizens (subjects) within the period under study, continued determined by a set of individual legal norms, which have not found their place in a single legal act, so the conditions of entry and exit, transit and residence of foreigners have not been determined. The absence of a single universal special law on foreigners, in our opinion, could not provide such an order in which could ensure consistency and rhythm in the management of foreign citizens, the unimpeded exercise of all participants in public relations of their rights and responsibilities, public and private peace.

Key words: foreigners, foreign nationals, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, legal status, legal position.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н. С. Правовое регулирование брачно-семейных отношений в русской истории (IX – начало XX века). Санкт-Петербург, 2002. 272 с.
2. Кабузан В. М. Заселение Новороссии (Екатеринославской и Херсонской губерний) в XVIII – первой половине XIX века (1719–1858). Москва : Наука, 1976. 307 с.
3. Коркунов Н. М. Укоренение иностранцев и прекращение подданства. *Журнал Министерства Юстиции*. Санкт-Петербург, 1895. № 10 (Октябрь). С. 69-120.
4. Орленко С. П. Выходцы из Западной Европы в России XVII века: правовой статус и реальное положение. Москва : Древлехранилище, 2004. 344 с.
5. Скальковский А. А. Записки о торговых и промышленных силах Одессы. Санкт-Петербург : Тип. В. Безобразова, 1865. 182 с.
6. Мыш М. И. Об иностранцах в России: Сборник узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями; Узаконения, за 1888–1893 г.: Дополнение к сборнику узаконений об иностранцах, 1894. Санкт-Петербург : Тип. Н. А. Лебедева, 1888. 621 с.
7. Цейтлин Д. М. Законы о правожительстве евреев в Киеве и других местностях вне черты еврейской оседлости. Петроград, 1914. 38 с.
8. Циганенко Л. Ф. Дворяни – іноземці в освоєнні південноукраїнських земель (друга половина XVIII – XIX ст.). *Часопис української 364 історії : збірник наукових статей*. Київ, 2009. Вип. 13. С. 5-19.