

УДК 340:314.15(477)"1922/1991"

А. Крижевський, канд. іст. наук, асист.

ORCID ID: 0000-0002-7234-7500,

О. Дерій, канд. юрид. наук, асист.

ORCID ID: 0000-0003-4989-6322

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ (1922–1991 РР.)

Присвячено правовим та організаційним засадам міграційної політики радянської України. Поставлено за мету проаналізувати й охарактеризувати весь комплекс методів і засобів регулювання міграційних потоків, що використовувалися радянською владою. Досліджено компоненти радянської міграційної політики: паспортна система, керовані та примусові переміщення населення, режим зовнішньої міграції тощо. Зазначено, що міграційна законодавча база формувалась без урахування загальноприйнятих міжнародно-правових стандартів. Нормативно-правові акти у сфері регулювання переміщення населення мали одну мету – досягти повного контролю з боку держави за переміщенням особи і підпорядкувати ці переміщення інтересам держави.

Внаслідок дослідження встановлено, що основним інструментом контролю й упорядкування міграційних потоків у радянській Україні тривалий час залишалась паспортна система, а не економічна політика та права і свободи людини. Доведено, що прагнення до жорсткого регулювання міграційних процесів радянській владі реалізувати вповні не вдавалось. Автори прийшли до висновку, що на момент здобуття Україною незалежності міграційна політика та її інститути фактично були відсутніми, що пояснюється наявністю лише сурогатної державності та переважання адміністративних методів над політичними у керуванні міграційними потоками.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, регулювання міграційних процесів, правові засади, паспортна система, керовані переселення, депортація.

Вступ. Ще з часів античних міст Причорномор'я та великого переселення народів міграції справляли значний вплив на склад населення України. Міграційна політика сучасної України, незважаючи на столітні періоди бездержавності, має глибоке коріння. І не випадково в незалежній Україні на її формування впливають чинники попередніх епох. Політика сучасної України у сфері міграції перебуває на стадії становлення і характеризується недосконалістю законодавства та недостатністю досвіду управління міграційними процесами. Оскільки сучасна міграційна політика тісно пов'язана з успадкованими від Радянського Союзу державними інститутами та бюрократичним апаратом, то аналіз принципів та методів, що використовувалися в радянські часи у сфері регулювання міграційних потоків, є надзвичайно важливим. Це дозволить визначити отримані Україною у спадок від радянської епохи елементи, окреслити шляхи їхнього подальшого реформування та вдосконалення, а також уникнути помилок попередників.

Міграційна політика радянської доби була об'єктом дослідження багатьох авторів. Дослідження О. Малиновської, С. Чеховича, О. Хомри висвітлюють питання витоків міграційного законодавства України та аналізують радянську спадщину в цій галузі. Окремі аспекти паспортного режиму як засобу реалізації міграційної політики розглянуто в роботах І. Андрієвського, В. Олефіра, Ю. Римаренка, В. Снігура, О. Сікорського. Окрему групу праць, хоча і тенденційну, становлять роботи радянських дослідників, зокрема О. Янковської та А. Загробської, де містяться цінні статистичні дані та відомості з організації керованих переселень. Проте зазначені праці повністю не вичерпують предмета дослідження, а правові й організаційні засади радянської міграційної політики потребують подальшого розгляду.

Метою статті є вивчення та аналіз правових й організаційних засад міграційної політики радянської України. Досягнення зазначеної мети можливе через виконання **завдань** з аналізу паспортної системи, правового регулювання зовнішніх міграцій, примусових міграцій, керованих переселень.

Предметом дослідження статті є правові й організаційні засади міграційної політики радянської України. **Об'єкт** дослідження статті – міграційна політика радянської України.

Методологія дослідження. Обґрунтованість теоретичних положень, висновків наукового аналізу та досто-

вірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських загальнонаукових, спеціальних наукових методів. Філософсько-світоглядну основу пізнання становлять ключові положення діалектики. Процес пізнання здійснювався з погляду принципів історизму, об'єктивності, різнобічності, взаємодоповнюваності й обґрунтованості, що створило методологічну основу для комплексного аналізу предмета дослідження. Історичний метод дозволив прослідкувати становлення та еволюції міграційної політики радянської України та вплив історичних подій на формування її принципів. Порівняльно-правовий і формально-юридичний методи стали основою для аналізу норм законодавства у сфері міграції. За допомогою системно-структурного методу досліджувалися компоненти радянської доктрини міграційної політики та їхній взаємозв'язок один з одним. У роботі застосовувалися й інші методи наукового аналізу відповідно до предмета дослідження.

Виклад основного матеріалу. Термін *міграція* означає переміщення населення через кордон тих чи інших територій в межах однієї країни або з однієї країни в іншу зі зміною назавжди чи на тривалий час постійного місця проживання або з регулярним поверненням до нього [21, с. 641–642].

Міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, яка тісно пов'язана з іншими її складовими внутрішнього та зовнішнього характеру. Міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямований на формування необхідних потоків і потрібної інтенсивності міграції населення. До таких розробок і заходів радянської доби можна віднести паспортну систему, різноманітні адміністративні перешкоди в міждержавній міграції, організацію керованих та примусових міграцій.

Паспортна система. Відразу після встановлення радянської влади система внутрішніх паспортів, що існувала в колишній царській Росії, була скасована. Однак необхідність обліку трудових ресурсів, встановлення контролю за всіма сферами життєдіяльності суспільства, виявлення маргінальних особистостей обумовили прийняття у жовтні 1918 р. декрету "Про трудові книжки для непрацюючих" [18, с. 11]. Трудові книжки видавали замість дореволюційних паспортів та інших документів. У 1923 р. декретом ВЦВК і РНК РРФСР "Про посвідчення особи" [16, с. 575] були вве-

дені єдині за формою для всіх громадян країни посвідчення особи. Їх отримання було правом громадян, а не загальним обов'язком. Згідно із зазначеним нормативно-правовим актом органам управління заборонялося вимагати пред'явлення паспорта, посвідки на проживання або трудової книжки від громадян і на підставі цього обмежувати їхнє право на переміщення територією СРСР.

Період лібералізації був нетривалим. У Конституції Радянської України, як і в загальносоюзній Конституції, свобода пересування навіть не згадувалася. Уже в 1925 р. прописка стала обов'язковою в містах. Прийнята у квітні 1925 р. Постанова РНК РРФСР "Про прописку громадян у міських поселеннях" [6, с. 197] юридично закріпила інститут прописки, зробивши його невід'ємною частиною паспортного режиму радянської доби. За таких обставин на території радянської держави як документи, що посвідчували особу, використовували довідку з домоуправління, метричні записи, посвідчення з місця роботи, членський профспілковий квиток, документи з навчальних закладів та інші аналогічні документи. Мета відновлення прописки полягала у запровадженні жорсткого контролю над населенням, нагляду за репресованими особами, регулюванні міграції жорсткими адміністративними методами, її орієнтації на об'єкти будівництва важкої індустрії, утриманні селянства на селі [5, с. 395]. Відсутність обов'язкового для всіх громадян СРСР єдиного документа, що посвідчує особу, не сприяла досягненню мети, що ставилася радянським керівництвом (ведення чіткого обліку населення, виявлення осіб не залучених до праці тощо), а також ускладнювала боротьбу зі злочинністю.

З метою поліпшення обліку населення у містах, робітничих селищах, новобудовах та очищення їх від кримінальних та інших антисоціальних елементів 27 грудня 1932 р. голова ЦВК СРСР М. Калінін, голова Раднаркомів В. Молотов і секретар ЦВК А. Єнукідзе підписали постанову "Про встановлення єдиної паспортної системи по Союзу РСР і обов'язкову прописку паспортів" [7, с. 516–517]. Згідно із цим документом, усі радянські громадяни віком від 16 років, які проживали у містах, робітничих селищах, працювали на транспорті, повинні були мати паспорти з обов'язковою пропискою не пізніше, ніж через 24 год після прибуття на нове місце проживання. Сутність прописки полягала в реєстрації паспорта в органах внутрішніх справ із проставленням штампа, у якому зазначали адресу, за якою мешкав громадянин. Таке правило обмежувало право на свободу пересування, чинило перепони в реалізації побутових інтересів, але незважаючи на це, діяло протягом багатьох десятиліть. У 1940 р. паспортна система у СРСР була доповнена серією законодавчих актів, які закріплювали громадян не лише за місцем проживання, а й роботи [1, с. 33–43].

Власники паспортів мали право вільно пересуватися, але водночас істотно спрощувалася система всесоюзного розшуку через мережу паспортних столів – спеціальних довідкових центрів, створених у населених пунктах. Однак за порушення паспортного режиму накладалася адміністративна відповідальність (штрафом у розмірі до 100 руб.). Повторне порушення встановлених правил тягло за собою кримінальну відповідальність (ст. 196 і 214 Кримінального кодексу УСРР від 1960 р.) з позбавленням волі на термін до трьох років [4].

Головною особливістю запровадженої в 1930-х рр. паспортної системи було те, що паспорти запроваджувалися лише для тих мешканців міст, робітничих селищ, радгоспів і новобудов, які досягли 16-річного віку. Більшість селян до 1974 р. не отримували цей доку-

мент, завдяки чому опинялися у становищі прикріплених до місця проживання. Без штампу прописки у паспорті було неможливо працевлаштуватися та отримати соціальні послуги.

Така паспортна система проіснувала практично у незмінному вигляді аж до 1974 р. Відповідно до нового Положення про паспортну систему в СРСР [8] паспорти почали видавати всім громадянам СРСР, зокрема й селянам. Дія нового паспорта не обмежувалася жодним терміном. Суцільна паспортизація населення розпочалася із січня 1976 р. і завершилася у грудні 1981 р. Хоча селяни отримали паспорти і, відповідно, більшу свободу вибору місця проживання, переселення стримувалися тим, що у великих містах, рекреаційних зонах, поблизу військових об'єктів та у прикордонній прописки залишалася обмеженою. Однак варто зауважити, що такі заходи адміністративного характеру були неефективними. Відплив населення з міст скоротився, оскільки люди не ризикували виїжджати, знаючи, що повернутися не зможуть, міста розросталися вшир, за рахунок передмість, що формально не входили до складу міста, збільшувалася маятникова міграція до міст [5, с. 395].

Наступні зміни у паспортній політиці відбулися уже за часів проголошення Україною незалежності. Певний час на території України продовжували діяти правові інститути радянської доби, зокрема і паспортний режим. Початком змін у сфері паспортної роботи було прийняття Верховною Радою України постанови "Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження" [12, ст. 545], а згодом і Указу Президента України № 491/93 "Про затвердження Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон" [15]. Поступово було ухвалено низку нормативно-правових актів, що становили основу нового паспортного режиму, запровадженого на території України.

Після ухвалення Конституції України 1996 р. було анонсовано заміну прописки "реєстрацією місця проживання". Інститут прописки, як відголосок радянської епохи, існував в Україні аж до 14 листопада 2001 р., коли Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) норми підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки), положення щодо "прописки" (виписки)" визнано такими, що не відповідають Конституції України, тобто є неконституційними [19].

Це рішення стало підставою для внесення змін до низки законів та передумовою появи Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" [17]. Внаслідок законодавчих змін прописки, що мала дозвільний характер, була замінена на реєстрацію та облік громадян за обраним ними місцем проживання, що має повідомний характер. І хоча змінився термін "прописка" на "реєстрація", але лишився дозвільний режим їх здійснення.

Правове регулювання зовнішньої міграції. Якщо переміщення всередині держави контролювалися, то зовнішня міграція жорстко обмежувалася. Для виїзду за кордон та в'їзду на територію СРСР використовували три види закордонних паспортів: загальногромадянський, дипломатичний і службовий [11]. В'їзд іноземців або був можливим за наданням дозволу Народним комісаріатом у закордонних справах СРСР, уповноваженими представництвами та консульствами СРСР, а також спеціально уповноваженими делегаціями СРСР в 27 іноземних державах. Дозвіл оформлювався у вигляді

візи. Для громадян СРСР закордонний паспорт, термін дії якого ще не закінчився, був дозволом на повернення до СРСР.

Статус іноземців у СРСР належав до компетенції загальносоюзної влади. При його визначенні застосовувався класовий підхід, особливо очевидний у питаннях надання притулку. Право на притулок декларувалося в Конституціях СРСР та УРСР, проте ним могли скористатися лише іноземці, які на батьківщині переслідувалися за захист інтересів робітничого класу, участь у революційному та народно-визвольному русі. Женевська конвенція ООН про статус біженців характеризувалася як "правова ширма", підступно ховаючись за якою імперіалістичні держави маніпулюють питанням біженців для досягнення своїх реакційних політичних та ідеологічних цілей.

Виїзд за кордон дозволявся лише за закордонними паспортами. Для виїзду за кордон громадяни мали отримати дозвіл властей – виїзну візу. У положенні "Про в'їзд в СРСР і про виїзд з СРСР", затверджені Радою Міністрів у 1970 р. [9], процедури та підстави отримання виїзної візи визначені не були. Вони регулювалися спеціальними документами, більшість із яких були таємними. Видача вихідних документів здійснювалася Народними комісаріатами внутрішніх справ союзних республік та уповноваженими цими комісаріатами місцевими органами. Що ж до еміграції для постійного проживання, то вона могла відбутися лише за спеціальним дозволом внаслідок тривалої та складної процедури.

Певне послаблення обмежень на виїзд відбулося лише в часи перебудови. У 1986 р. Рада Міністрів СРСР доповнила існуючий порядок виїзду розділом, який називався "Розгляд подання про в'їзд в СРСР і про виїзд з СРСР у приватних справах", чого раніше взагалі не допускалося. Проте для отримання дозволу на перетин кордону у приватних справах потрібно було мати поважні причини. За документом до них належали: возз'єднання із членами сім'ї, зустріч із близькими родичами, укладання шлюбу, відвідання тяжкохворих родичів, відвідання місць поховання близьких родичів, вирішення спадкових питань тощо. Однак і в цій постанові частина тексту була засекречена і містила додаткові обмеження.

Наступним кроком до лібералізації виїзду стала постанова "Про заходи, спрямовані на спрощення порядку виїзду громадян СРСР за кордон" від 27 вересня 1988 р. Згідно з нею громадяни могли виїжджати до соціалістичних країн, з якими діяли угоди про безвізовий режим, за внутрішнім паспортом із вкладкою, форму якого і порядок видачі встановлювали Міністерство внутрішніх справ та Міністерство закордонних справ. У травні 1991 р. після тривалих дебатів Верховна Рада СРСР затвердила Закон "Про порядок виїзду з СРСР і в'їзду в СРСР громадян СРСР" [3], згідно з яким громадянам нарешті надавалося право вільно виїздити і повертатися до держави, отримувати для цього закордонні паспорти. Проте передбачалося, що цей закон набере чинності лише з 1 січня 1993 р.

Керовані переселення. Усі зазначені обмеження мали за мету досягнення з боку радянської влади повної керованості переміщень населення. Це відповідало радянській моделі індустріалізації з її орієнтацією на трудомісткі галузі народного господарства, розподіл праці між великими економічними районами та настановою на вирівнювання рівнів господарського розвитку республік. Така концепція вимагала прискорення зростання мобільності робочої сили. З метою упорядкування міграційних потоків були розгорнуті широкомасштабні державні програми, з яких найефективнішими

виявились організований набір робочої сили та сільськогосподарське переселення сімей. Була створена система професійної і регіональної диференціації заробітної плати для залучення робітників в регіони, де відчувалася нестача робочої сили.

Отже, провідну роль у регулюванні міграційних процесів відігравали адміністративні методи. Засобом спрямування міграційних потоків у визначених напрямках були різні форми організованих переселень. За підрахунками дослідників, частка організованих переселень населення України у 1965 р. становила 31 % усіх переміщень, а в 1975 р. – уже 45 %. Відповідно, частка неорганізованих переселень за цей час скоротилася до 55 % [22, с. 78].

О. Малиновська виокремлює кілька типів організованих переселень [5, с. 395–396]. Перший тип – це переселення селянських сімей із густозаселених і земледефіцитних регіонів у такі, що мали великі земельні ресурси. Такі переселення становили 7–11 % організованих переселень. Більшість переселенців рекрутувалися на Заході і в Центрі України і спрямовувалися в південний степовий район республіки або за її межі, в інші республіки СРСР. Таким мігрантам надавали низку різних пільг: безплатний проїзд та перевезення майна, безкоштовна земельна ділянка, звільнення від сплати податків, кредит на будівництво, купівлю худоби тощо. За підрахунками радянських дослідників у 1949–1970 рр. унаслідок планового переселення змінили місце проживання понад 1,1 млн осіб [2, с. 65].

Користування популярністю інший тип керованої міграції – організовані набори робочої сили, тобто укладання контрактів для роботи на певних підприємствах, що становили 20–26 % організованих переселень. Працівників набирали практично в усіх областях і спрямовували в Донецько-Придніпровський індустріальний район або за межі республіки.

Третій тип керованих міграцій становлять громадські заклики, кампанії мобілізації на новобудови добровольців, передусім молодих людей. Четвертий – спрямування на роботу випускників професійно-технічних, середніх спеціальних та вищих навчальних закладів, які мали відпрацювати не менше трьох років на тих робочих місцях, куди були розподілені державними органами. Саме молоді фахівці становили більшість організованих переселенців.

Для здійснення організованих переселень були створені різні виконавчі органи, комісії, управління. Напередодні розпаду СРСР це питання належало до компетенції Міністерства праці.

Стосовно національного складу населення міграція діяла у двох напрямках. По-перше, відбувався виїзд з України українців, по-друге, – їх заміщення прибулим чужонаціональним населенням. Виїзд з України здійснювався переважно як виїзд робочої сили. Тобто, з України виїздили молоді, повні наснаги люди (бо саме такі прямували на нафтопромисли Тюмені, в Магаданську область або Якутію), тоді як поверталися особи, які найбільш продуктивні роки свого життя пропрацювали в складних кліматичних і побутових умовах, що не могло не вплинути на їхню працездатність. Розрахунки демографів доводять, що протягом 1960–1980-х рр. при загальному додатному сальдо зовнішніх міграцій в Україні спостерігалось міграційне зменшення молоді.

Разом із виїздом існував численний в'їзд в Україну. Крім повернення вихідців з України, він формувався за рахунок переселенців, які "виштовхувалися" із республік Центральної Азії та Закавказзя внаслідок їхнього бурхливого демографічного зростання, високої чисельності молодших вікових груп. Україна була приваблива

через сприятливі кліматичні умови, порівняно вищий рівень соціально-економічного розвитку. Канали в'їзду були зазвичай тими ж, що і виїзду: армія, навчання, працевлаштування. Після Другої світової війни значний приплив населення з інших республік СРСР, переважно з Росії, мотивувався необхідністю відбудови зруйнованого господарства.

Отже, трудові міграції радянської доби були замасковані господарськими потребами і служили головним інструментом у перемішуванні різноетнічного населення з метою формування нової наднаціональної спільноти "радянський народ".

Слід зазначити, однак, що прагнення до жорсткого регулювання міграційних процесів реалізувати вповні не вдавалося. По-перше, організовані переселення ніколи не були панівною формою переміщення населення в СРСР навіть за часів найбільш жорсткого тоталітарного режиму. По-друге, значна частина організованих переселень закінчувалася поверненням мігрантів у місця попереднього проживання або переїздом в інше місце.

Примусові міграції. Складовою міграційної політики радянської України були і примусові міграції, здійснювані радянською владою у формі депортації народів. Розпочалися такі переміщення ще в міжвоєнний період, а пік таких заходів припав на період Другої світової війни. Можна виокремити два типи депортацій в СРСР – внутрішні та міждержавні. Перші здійснювалися на підставі рішень "спеціалізованих комісій" чи особистих наказів Сталіна, другі – на основі міжнародних угод, частина з яких підписувалася між сумнівними суб'єктами міжнародного права (наприклад Люблінська угода 1944 р. між Українською РСР та Польським комітетом національного визволення).

Щодо внутрішніх депортацій, то ще в 1925–1928 рр. проводила роботу так звана тристороння комісія УРСР, БРСР та РРФСР щодо перерозподілу кордонів, і, як наслідок роботи цієї комісії та розподілу кордонів, з українських етнічних земель Стародубщини, Білгородщини, Орловщини, Дону були депортовані на Зелений, Малиновий та Сирій Клин сотні тисяч українців. З 1930 р. розпочинається наступна хвиля депортацій українців, так звана куркульська висилка 1930–1936 рр., що торкнулася ще десятків тисяч українців.

Із захопленням Радянським Союзом Західної України, Західної Білорусі та країн Балтії у 1939–1940 рр., депортації торкнулись і населення, що мешкало на цих землях. Протягом грудня 1939 р. – березня 1940 р. із Західної України та Західної Білорусі було депортовано понад 137 тис. осіб. Їх виселяли в північно-східні області РРФСР, АРСР Комі і Казахстану. Друга хвиля депортації прокотилася у квітні 1940 р., коли було вивезено заможних селян – "куркулів" (до 6 тис. сімей із Західної України та Західної Білорусі). Усього із Західної України в 1939–1940 рр. було вислано до Сибіру, Поволжя, Казахстану та на Північ, за різними підрахунками, від 10 до 20 % населення.

Окрім того, чи не найяскравішим прикладом примусових міграцій є депортація кримських татар, здійснена відомством держбезпеки СРСР та таємною поліцією за наказом Йосипа Сталіна і постановою Державного комітету оборони СРСР від 11 травня 1944 р. [14]. Повернення кримських татар на батьківщину розпочалося лише з 1989 р. При цьому радянська влада ніяк не допомагала їхньому поверненню, не надавала компенсацій за землі, які вони втратили. І лише 12 листопада 2015 р. Верховна Рада України визнала депортацію геноцидом і проголосила 18 травня Днем пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу [13].

Щодо міждержавних примусових міграцій, то практика насильницької депортації поляків, румунів та представників інших некорінних національностей за межі УРСР, здійснювана сталінським керівництвом у кінці 1930-х – початку 1940-х рр., проголошувалася нібито непідробною турботою комуністичних вождів про інтереси українського народу. Москва, узявши в 1939–1945 рр. на себе обов'язки встановлення "історичної справедливості" в розумінні "возз'єднання всіх українських земель у складі єдиної Української держави", діяла передусім у власних інтересах прив'язування українців до імперської радянської зовнішньої політики. Правовою основою таких переміщень були двосторонні міжнародні угоди між тоталітарними державами. Так, 16 листопада 1939 р. уряди СРСР і Німеччини підписали угоду "Про евакуацію українського і білоруського населення з території колишньої Польщі, яка відійшла в зону державних інтересів Німеччини, і німецького населення з території колишньої Польщі, яка відійшла в зону державних інтересів Союзу РСР" [20, арк. 1–2]. Аналогічна угода між Німеччиною та СРСР була підписана і щодо обміну населенням у Буковині та Бессарабії [10, с. 100].

Наступна хвиля депортацій припадає на кінець Другої світової війни, коли радянське керівництво почало "влаштовувати" західний кордон. У 1944 р. між урядами УРСР і Польської республіки було підписано "Угоду про взаємний обмін населенням у прикордонних районах", що стала своєрідним прологом до ще однієї показової примусової міграції – операції "Вісла".

Отже, однією зі складових міграційної політики радянської України були примусові міграції, що здійснювались радянською владою у формі депортацій, тобто цілеспрямованих дій з метою знищення повністю або частково окремих груп населення чи цілих народів за національними, етнічними, расовими або релігійними мотивами, тобто частиною геноциду.

Висновки. Основним інструментом контролю й упорядкування міграційних потоків у радянській Україні тривалий час залишалась паспортна система, а не економічна політика та права і свободи людини. Свобода вибору місця проживання була зведена до мінімуму. Це відповідало міграційній доктрині радянської доби, що визначалася у всесоюзному центрі та зводилася до жорсткого контролю за переміщеннями населення, крайньої обмеженості виїзду за кордон. Вибір особистості мав підпорядковуватися громадським інтересам, які розумілися як інтереси держави. В останні роки існування СРСР найбільш одіозні обмеження поступово послаблювалися, проте лише незначною мірою.

Державними інтересами мотивувалися цілий ряд різноманітних керованих переміщень. Однак зазначимо, що прагнення до жорсткого регулювання міграційних процесів цілком реалізувати радянській владі не вдавалося. По-перше, організовані переселення ніколи не були панівною формою переміщення населення в СРСР навіть за часів найбільш жорсткого тоталітарного режиму. По-друге, значна частина організованих переселень закінчувалася поверненням мігрантів у місця попереднього проживання або переїздом в інше місце.

Складовою міграційної політики радянської України були і примусові міграції, що здійснювались у вигляді депортації цілих етносів. Такі волюнтаристські заходи торкнулись мільйонів різних національностей, а їх результати Україна відчуває й до нині.

Отже, на момент здобуття незалежності міграційна політика та її інститути в Україні фактично були відсутніми, що пояснюється наявністю лише сурогатної державності та переважання адміністративних методів над політичними у керуванні міграційними потоками.

Список використаних джерел:

- Вронська Т.В., Кульчицький С.В. Радянська паспортна система. *Український історичний журнал*. 1999. № 3 (426). С. 33-43.
- Загробська А.Ф. Деякі аспекти дослідження впливу міграцій на відтворення населення УРСР. *Демографічні дослідження*. 1974. Вип. 3. С. 62-77.
- Про порядок виїзду з Союзу Радянських Соціалістичних Республік і в'їзду в Союз Радянських Соціалістичних Республік громадян СРСР від 20 травня 1991 року : Закон СРСР. *Відомості з'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР*. 1991. № 24. Ст. 687.
- Кримінальний кодекс УРСР 1960. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html (дата звернення: 12.06.2019).
- Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монограф. К.: НІСД, 2018.
- О прописке граждан в городских поселениях : Декрет СНК РСФСР от 28 апреля 1925 г. *Собр. Узак.* 1925. № 28. Ст. 197. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2437.htm (дата звернення: 12.06.2019).
- Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательную прописку паспортов : Постановление ЦИК, СНК СССР от 27 декабря 1932 г. № 57/19. *Собрание законов СССР*. 1932. № 84. Ст. 516-517. URL: <http://www.kodeks-luks.ru/ciws/site?tid=0&nd=901958829&nh=0> (дата звернення: 12.06.2019).
- Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР : Постановление от 28 августа 1974 г. № 677. *Собрание постановлений Правительства СССР*. 1974. № 19. Ст. 109.
- Об утверждении Положения о въезде в СССР и о выезде из СССР : постанов. Совета Министров СССР от 22 сентября 1970 г. № 801. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_7397.htm. (дата звернення: 12.06.2019)
- Пасат В.И. Эвакуация немецких колонистов с территории Бессарабии и Северной Буковины в 1940 году. *Отечественная история*. 1997. № 2. С. 99-102.
- Положение о въезде в пределы Союза ССР и о выезде из пределов Союза ССР : Постановление ЦИК СССР, СНК от 5 июня 1925 г. *Собрание Законов СССР*. 1925. № 37. Ст. 277; *Собрание Законов СССР*. 1927. № 10. Ст. 95. URL: <http://bestpravo.ru/ussr/data04/tex17098.htm> (дата звернення: 12.06.2019).
- Положення про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження : Постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503- XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. Ст. 545.
- Постанова Верховної Ради України про визнання геноциду кримськотатарського народу від 15.11.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 49-50. Ст. 469.
- Постановление Государственного комитета обороны № 5859сс від 11.05.44. URL: <https://web.archive.org/web/20180818115603/http://memorial.krsk.ru/DOKUMENT/USSR/440511.htm>. (дата звернення: 12.06.2019)
- Про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Указ Президента України від 28 жовтня 1993 р. № 491/93. *Урядовий кур'єр*. 1993. № 162. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/491/93> (дата звернення 12.06.2019).
- Про посвідчення особи : Декрет ВЦВК і РНК РРФСР від 20 червня 1923 р. *Собр. Узак.* 1923. № 61. Ст. 575. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1691.htm (дата останнього звернення 12.06.2019).
- Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення 12.06.2019).
- Про трудові книжки для непрацюючих : Декрет Ради Народних Комісарів від 05.10.1918 р. *Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности Советской милиции (1917-1934 гг.)*. М., 1957. С. 11.
- Рішення Конституційного Суду України від 14.11.2001 р. № 15-рп/200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01> (дата звернення 12.06.2019).
- Центральний державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 20. Спр. 7308. Арк. 1-2.
- Юридична енциклопедія : у 6 т. К.: Українська енциклопедія. 2001. Т. 3. 792 с.
- Янковская Е.А. Перераспределение трудовых ресурсов. К.: Наукова думка, 1978. 132 с.

Наукове дослідження проведено в межах держбюджетної теми № 19БФ042-01М "Соціально-правові засади збереження та розвитку трудового потенціалу України".

Received: 13/06/2019

1st Revision: 17/07/2019

Accepted: 18/07/2019

A. Kryzhevskiy, Candidate of Historical Sciences,
O. Derii, Candidate of Legal Sciences, Assistant
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

LEGAL AND ORGANIZATIONAL FOR THE MIGRATION POLICY OF THE SOVIET UKRAINE (1922-1991)

The article deals with the legal and organizational principles of the migration policy of Soviet Ukraine. The authors aim to analyze and characterize the whole range of methods and means of regulating migratory flows used by the Soviet authorities. The article analyzes the components of the Soviet migration policy: the passport system, the controlled and compulsory population movements, the regime of external migration, and the like. It is noted that the migration legal framework was formed without taking into account generally accepted international legal standards. Regulatory acts in the field of regulating the movement of population had one goal – to achieve full control by the state for the movement of a person and subordinate these movements to the interests of the state.

The methodological basis of the article consists of the principles of historicity, objectivity, versatility, complementarity and reasonableness. To analyse the development of the migration policy of the Soviet Ukraine, dialectical, chronological, systemic-structural, historical, comparative and other general scientific, as well as special scientific methods according to the subject of research are used.

The study finds the main instrument for monitoring and streamlining migration flows in the Soviet Ukraine was the long-standing passport system, and but not the economic policy and human rights and freedoms. The freedom to choose a place of residence has been kept to a minimum. This was in line with the migration doctrine of the Soviet era, which was determined in the All-Union Centre and was reduced to the strict control over the movement of the population, the extreme limited travel abroad. The choice of personality was to be subject to public interests that were understood as the interests of the state. In the last years of the Soviet Union's its most odious limitations gradually weakened, but only marginally.

State interests were motivated by a number of diverse controlled displacements. However, the authors prove that the desire to strictly regulate migration processes by the Soviet authorities was not fully realized. Firstly, organized resettlement had never been a dominant form of displacement of the population in the USSR, even during the most rigid totalitarian regime. Secondly, a significant part of the organized resettlement ended with the return of migrants to their former residence or relocation to another place.

The authors draw attention to the fact that the constituent part of the migration policy of the Soviet Ukraine was the forced migration, which was carried out in the form of deportation of entire ethnic groups. Such voluntarist events have affected millions of different nationalities, and Ukraine has been experiencing their results to this day.

Thus, the authors conclude that at the time of Ukraine's independence proclaimed, migration policy and its institutes in Ukraine were in fact absent, which is explained by the presence of only a surrogate statehood and the predominance of administrative methods over political management of migratory flows.

Keywords: migration, migration policy, regulation of migration processes, legal principles, passport system, managed resettlement, deportation.

References:

- Vronskaya T.V., Kulchytskyi S.V. Radianska pasportna systema [Soviet passport system]. *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*. 1999. № 3 (426). С. 33-43.
- Zahrobska A.F. Deiaki aspekty doslidzhennia vplyvu mihratsii na vidtvoření naselennia URSR [Some aspects of the study of the impact of migration on the reproduction of the population of the Ukrainian SSR]. *Demografichni doslidzhennia*. 1974. Vyp. 3. С. 62-77.
- Pro poriadok vyizdu z Soiuзу Radianskykh Sotsialistychnykh Respublik i v'izdu v Soiuз Radianskykh Sotsialistychnykh Respublik hromadian SRSR від 20 travnia 1991 roku : Zakon SRSR . *Vidomosti Z'izdu narodnykh deputativ SRSR i Verkhovnoi Rady SRSR*. 1991. № 24. Ст. 687.
- Kryminalnyi kodeks URSR 1960. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html.
- Malynovska O. A. Mihratsiina polityka: hlobalnyi kontekst ta ukrainski realii [monograf.]. K.: NISD, 2018.
- O propyske hrazhdan v horodskykh poseleniakh : Dekret SNK RSFSR ot 28 apreliia 1925 h. *Sobr. Uzak.* 1925. № 28. Ст. 197. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2437.htm.
- Ob ustanovleniiy edynoi pasportnoi systemy po SSSR y obiazatelnuui propysku pasportov : Postanovleniye TsYK,SNK SSSR ot 27 dekabria 1932 h. № 57/19. *Sobranie zakonov SSSR*. 1932. № 84. Ст.516-517. URL: <http://www.kodeks-luks.ru/ciws/site?tid=0&nd=901958829&nh=0>.
- Ob utverzhdeniiy Polozheniya o pasportnoi systeme v SSSR : Postanovleniye ot 28 avhusta 1974 r. № 677. *Sobranie postanovleniy Pravytelstva SSSR*. 1974. № 19. Ст. 109.

9. Ob utverzheny Polozhennia o v'yezde v SSSR y o vyezde yz SSSR : postan. Soveta Mynystrov SSSR ot 22 sentiabria 1970 h. № 801. URL : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_7397.htm.
10. Pasat V.Y. Evakuatsiya nemetskykh kolonystov s terrytory Bessarabyi y Severnoi Bukovyny v 1940. *Otechestvennaia ystoriya*. 1997. № 2. S. 99–102.
11. Polozhenye o v'ezde v predely Soiuza SSR y o vyezde yz predelov Soiuza SSR : Postanovlenye TsYK SSSR, SNK ot 5 iyunia 1925 h. *Sobranie Zakonov SSSR*. 1925. № 37. St. 277; *Sobranie Zakonov SSSR*. 1927. № 10. St. 95. URL: <http://bestpravo.ru/ussr/data04/tex17098.htm>.
12. Polozhennia pro pasport hromadianyna Ukrainy ta svidotstvo pro narodzhennia : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 26 chervnia 1992 r. № 2503-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992. № 37. St. 545.
13. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy pro vyznannia henotsydu krymskotatarskoho narodu vid 15.11.2015. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2015. № 49–50. St. 469.
14. Postanovlenye Hosudarstvennogo Komyteta Oborony № 5859ss ot 11.05.44. URL: <https://web.archive.org/web/20180818115603/http://memorial.krsk.ru/DOKUMENT/USSR/440511.htm>.
15. Pro pasport hromadianyna Ukrainy dlia vyizdu za kordon : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 28 zhovtnia 1993 r. № 491/93. *Uriadovyi kur'ier*. 1993. № 162. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/491/93>.
16. Pro posvidchennia osoby : Dekret VTsVK i RNK RRFSR vid 20 chervnia 1923 r. *Sobr. Uzak*. 1923. № 61. St. 575. URL : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1691.htm.
17. Pro svobodu peresuvannia ta vilnyi vybir mistisia prozhyvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 11.12.2003 № 1382-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 15. St. 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
18. Pro trudovi knyzhky dlia nepratsuiuchykh : Dekret Rady Narodnykh Komisariv vid 05.10.1918 r. *Sbornyk zakonodatelnykh dokumentov po voprosam orhanyzatsyy y deiatelnosti Sovetskoi mylytsy (1917–1934 hh.)*. M., 1957. S. 11.
19. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 14.11.2001 r. № 15-rp/200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01>.
20. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh ob'iednan Ukrainy. F. 1. Op. 20. Spr. 7308. Ark. 1–2.
21. Yurydychna entsyklopediia: u 6 t. K.: Ukrainska entsyklopediia. 2001. T. 3. 792 s.
22. Yankovskaia E.A. Pereraspredelenie trudovykh resursov. K.: Naukova dumka, 1978. 132 s.

УДК: 349.2: 364.4

О. Погорєлова, канд. юрид. наук, асист.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

Розглянуто актуальні питання міжнародно-правового регулювання трудової діяльності працівників, які працюють за кордоном. Зважаючи на те, що нині відбувається процес зростання трудової міграції українських громадян за межі держави, загальною є потреба у виробленні належної міграційної політики, зокрема в частині правового регулювання діяльності працівників-мігрантів та їхнього соціального захисту. Поставлено за мету вивчення питання щодо правового регулювання праці трудових мігрантів та питання підвищення рівня соціальної захищеності трудових мігрантів.

Для досягнення визначеної мети при здійсненні дослідження проаналізовано найважливіші міжнародно-правові акти, що регулюють питання трудової міграції. Проведено аналіз поняття працівника-мігранта, визначено, які категорії мігрантів належать до працівників-мігрантів. Особливу увагу приділено аналізу міждержавних двосторонніх угод, укладених Україною з іншими державами щодо працевлаштування мігрантів та їхнього соціального захисту. Визначено, які вимоги встановлено до трудового договору працівників-мігрантів та його роль в регулюванні правовідносин трудових-мігрантів із іноземними роботодавцями.

Визначено необхідність проведення роботи щодо приєднання України до основних міжнародних конвенцій, які регулюють питання трудової міграції, положення яких мають бути основою правового регулювання діяльності трудових мігрантів та забезпеченості дотримання їхніх прав. Визначено необхідність укладання двосторонніх міждержавних угод щодо регулювання процесів працевлаштування громадян України за кордоном, гарантій що виникають у процесі трудової діяльності працівників-мігрантів та питань соціальної захищеності.

Ключові слова: працівник-мігрант, працевлаштування, трудовий договір, двосторонні угоди, соціальний захист працівників-мігрантів.

Вступ. В епоху глобалізації та надзвичайної мобільності робочої сили відбувається зростання міграційних потоків у світі, зокрема, міграційні потоки України набули доволі масштабних розмірів і є неминучими. Загальновідомим є той факт, що Україна нині є найбільшим донором робочої сили в Європі. Дедалі більше населення держави мігрує з метою працевлаштування за кордон, чому сприяє економічна криза, зниження рівня життя, підвищення рівня безробіття тощо. За умови збільшення потоків трудової міграції необхідним є вироблення належної міграційної політики, зокрема в частині правового регулювання питань працевлаштування громадян України за кордоном та захисту прав мігрантів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Трудова міграція була предметом дослідження багатьох авторів. Науково-теоретичним підґрунтям роботи стали наукові праці вчених, зокрема: Я. Волоско, П. Кравчук, О. Поліщук, В. Андріїва, О. Малиновської, О. Журби, Н. Філіпової, М.Я. Вісьтак, нормативна основа роботи – законодавство України та міжнародні норми у сфері регулювання.

Метою статті є розробка пропозицій з удосконалення правового регулювання праці трудових мігрантів. Для досягнення зазначеної мети в роботі проаналізовано міжнародно-правові норми, що регулюють працю

та соціальний захист трудових мігрантів, визначено гарантії захисту прав трудових мігрантів та сформульовано пропозиції з удосконалення правового регулювання праці та соціального.

Предметом дослідження є сучасний стан та особливості нормативно-правового регулювання праці трудових мігрантів та їхнього соціального захисту.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі трудової міграції.

Методологія дослідження. В основі методології покладено загальнонауковий діалектичний метод пізнання, а також використано низку наукових методів. За допомогою методів аналізу і синтезу розглянуто правове регулювання праці трудових мігрантів з України за кордоном. За допомогою структурно-логічних методів визначено напрями удосконалення правового регулювання праці та соціального захисту трудових мігрантів. Широкого застосування в роботі знайшли категорії та способи формальної логіки: поняття, визначення, доказ, судження, аналогія, порівняння, узагальнення тощо.

Виклад основного матеріалу. Міжнародною організацією праці визначено, що належним чином керування, справедлива й ефективна міграція робочої сили може надавати переваги та можливості як для трудових мігрантів, їхніх сімей, так і для приймаючих країн. Це може збалансувати попит і пропозицію робочої сили,