

ПРАВОВІ ЗАХОДИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ ЩОДО РЕЖИМНИХ ТЕРИТОРІЙ В УСРР (1932-1936 РР.)

Шевченко А.Є.

(завідувач кафедри теорії права та держави Навчально-наукового інституту права Національного університету державної податкової служби України, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України)

Пащенко Д.А.

(аспірант кафедри теорії права та держави Навчально-наукового інституту права Національного університету державної податкової служби України)

Анотація. У статті зроблено спробу наукової реконструкції запровадження режимних місцевостей у контексті тогочасної репресивної політики радянської влади. Аналізується нормативно-правова база, що регламентувала відповідні ізоляційно-обмежувальні заходи стосовно певних категорій населення. Розкривається сутність дефініцій «режимні й нережимні місцевості», «режимно-обмежувальні заходи».

Ключові слова: Радянський Союз, паспортизація, режимні й нережимні території/місцевості, режимно-обмежувальні заходи, нормативно-правова база.

Аннотація. В статті здійснено спробу наукової реконструкції введення режимних місцевостей в контексті тогочасної репресивної політики радянської влади. Аналізується нормативно-правова база, регламентовавши ізоляційно-обмежувальні заходи стосовно певних категорій населення. Розкривається сутність дефініцій «режимні й нережимні місцевості», «режимно-обмежувальні заходи».

Ключевые слова: Советский Союз, паспортизация, режимные и нережимные территории/местности, режимно-ограничительные мероприятия, нормативно-правовая база.

Сьогодні в Україні гостро постала проблема встановлення особливого правового режиму у зоні ведення бойових дій та відповідних обмежувальних заходів для певних категорій громадян. Однак, як свідчить аналіз наукової літератури, у 20-30-ті р.р. ХХ ст. проблема режимних територій також знаходилася у центрі уваги науковців. Отже звернення до історичного досвіду, вивчення та засвоєння уроків минулого, в тому числі і практики ізоляційних заходів у місцевостях, що отримали статус режимних, як і аналіз відповідної регламентної нормативно-правової бази, сприятиме уникнення можливих помилок у цій складній справі.

Про передумови створення та особливості життя у режимних місцевостях, зокрема і повністю закритих міст, якими за радянських часів була густо вкрита територія СРСР у зв'язку з її ізоляційною політикою, створення «залізної завіси», а також обмежень для пересування осіб, яких влада визнавала «політично небезпечними» та «непевними», сьогодні знає доволі обмежене коло громадян України. Ці поняття, як і саме явище, відійшли у минуле разом зі зникненням з карти світу самої радянської імперії. А інформація про них і нині залишається невідомою, хоча ці знання, на жаль, сьогодні затребувані та актуальні.

У наукових працях, опублікованих у відкритих виданнях, важко знайти інформацію про феноменологію режимних територій та аналіз відповідних обмежувально-ізоляційних заходів, які розповсюджувалися на доволі широке коло громадян Радянського Союзу. Окремі фрагментарні згадки про це зустрічаються у дослідженнях, присвячених історико-правовим аспектам процесу паспортизації в СРСР[1], проблемам функціонування певних адміністративно-правових режимів[2], а також у деяких наукових розвідках, де ця проблема побіжно обкреслюється у контексті аналізу функціонування тоталітарної системи та її репресивно-карального апарату[3].

Брак знань, як і наукових досліджень з цієї тематики, пояснюється, не в останню чергу й тим, що більшість документів нормативно-правового характеру (директиви державних і політичних органів, відомчі приписи), які регламентували створення, організацію та особливості функціонування цих режимних місцевостей, й дотепер залишаються практично маловідомими (вони перебувають на особливому режимі

зберігання, або розпорошені у тематичних збірках). Таємні накази та інструкції ОДПУ-ДПУ, НКВС-МВС, а пізніше – КДБ, видавалися на виконання таких же секретних указів Президії Верховної Ради СРСР, постанов радянського уряду. Зміст цих приписів знали лише їх виконавці. Вони ніколи в повному обсязі не доводилися до громадян, які мешкали у згаданих місцевостях. Їх в обов'язковому порядку знайомили лише з витягами, які стосувалися необхідністю дотримання певних правил.

Метою цієї статті є реконструкція організації режимних місцевостей у контексті тогочасної політики радянської влади та аналіз нормативно-правової бази, якою регламентувалися відповідні ізоляційно-обмежувальні заходи стосовно певних категорій населення. Хронологічні межі обмежені трьома роками – від початку запровадження паспортної системи до чіткого визначення самого поняття режимних територій, а також налагодженням ізоляційно-обмежувальних репресивних практик у згаданих місцевостях.

Обмежувальна практика у певних місцевостях не була винаходом радянської влади. Ще за часів Російської імперії навколо великих міст, у тому числі й України, існували так звані «25-верстові смуги» (фактично – режимні території), де заборонялося селитися певним категоріям громадян. Втім за часів тоталітарного режиму політично обґрунтовані ізоляційні заходи набули особливого розмаху, оскільки становили невід'ємну складову механізму державного управління.

Перші документи, які на законодавчому рівні регламентували створення режимних територій, з'явилися наприкінці 1932 р. – упродовж 1933 рр. у ході паспортизації населення СРСР.

Слідом за спільною постановою ЦВК і РНК СРСР «Про встановлення єдиної паспортної системи по Союзу РСР та обов'язкової прописки паспортів»[4] від 27 грудня 1932 р., спричиненою, передусім, колосальними масштабами міграції сільського населення, яке почалося внаслідок репресивних заходів, здійснюваних радянською владою у контексті колективізації та розкуркулення, з'явилась низка інших документів, у яких вперше в історії радянської держави було сформульовано саме поняття «режимна місцевість» і визначено коло осіб, які підлягали відповідним ізоляційним заходам. 31 грудня 1932 р. вийшла і відповідна постанова ВУЦК та РНК УСРР[5].

Першу чергу паспортизації, як і «розвантаження» від осіб, «не пов'язаних з виробництвом і роботою у закладах та школах, і не зайнятих суспільно-корисною працею (за винятком інвалідів і пенсіонерів)», а також очищення від «прихованих куркульських, кримінальних або інших антисуспільних елементів» упродовж 1933 р. передбачалося провести у Москві, Ленінграді, Ростові-на-Дону, Владивостоці, Мінську, а також трьох великих містах України – Києві, Одесі та Харкові[4. Арт.516].

Одночасно зі згаданою постановою було утворене Головне управління робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР, на яке покладалися функції запровадження єдиної паспортної системи, контролю за пропискою та «очищення» згаданих міст від осіб, яким буде відмовлено у видачі паспорту.

Чіткі межі режимних місцевостей, зокрема і навколо великих міст, а також перелік категорій громадян, яким заборонялося проживати там, були визначені 14 січня 1933 р. в спеціальній Інструкції, затвердженій урядом СРСР, про видачу паспортів у Москві, Ленінграді та в 100-кілометровій смузі навколо них, а також у Харкові та на прилеглій до нього 50-кілометровій території [6].

Саме тоді, на початку 1933 р. вперше з'явилося поняття географічного «мінусу», яке на довгі роки було широко вживаним у побутовому мовленні та навіть деяких відомчих документах. Похідним від нього став і термін «мінусники», що стосувався людей, яким не видавали паспорти через підозру в нелояльності до влади. Їм дозволялося проживати в населених пунктах не ближче N-го кілометра від великих міст [7]. У тексті Інструкції чомусь не згадувалися Ростов-на-Дону, Владивосток, Мінськ, а також українські міста Київ та Одеса.

У спеціальному таємному («для службового користування») другому розділі Інструкції та додатку до нього наводився детальний перелік осіб, яким заборонялося проживати в паспортизованих місцевостях. До цього проскрипційного списку, окрім громадян позбавлених прав (визначених Конституцією 1929 р. та інструкцією ЦВК Союзу РСР від 3 жовтня 1930 р.) увійшли: особи, не зайняті суспільно корисною працею (окрім інвалідів та пенсіонерів); «розкуркулені» та колишні «куркулі», які втекли з місць заслання; особи, які прибули з інших міст і сільських місцевостей Союзу РСР після 1 січня 1931 р. без запрошення на роботу закладом або підприємством; ті, хто відбув покарання за політичними статтями та статтями, перерахованими в спеціальному додатку; члени родин репресованих і всіх категорій громадян, внесених до даного переліку [8. – С.632].

Цей перелік став, власне, першим, ще доволі лаконічним, списком, уточненим і розширеним у 1934 і 1936 рр., у якому були перераховані ті, на кого розповсюджувалися режимні обмеження.

Згадані в Інструкції місцевості навіть без формального вживання відповідного терміну фактично визнавалися режимними. У документі зазначалося, що особи, яким не видадуть паспорти, мусять у десятиденний термін виїхати звідти. За ними залишали право безперешкодного проживання в інших місцевостях. Вони могли там отримати цей документ вже після запровадження паспортної системи. Отже, у дійсності вперше відбувся поділ території держави на режимні та звичайні – паспортизовані. Це уточнення видається дуже важливим, оскільки чимало дослідників ототожнюють поняття «паспортизована» та «режимна» територія.

У ході першого етапу паспортизації, який тривав до літа 1933 р., до визначених у грудні 1932 р. режимних територій додалися й нові. Постановою РНК СРСР від 28 квітня 1933 р. «Про видачу громадян СРСР паспортів на території СРСР», окрім Києва та Одеси, які чомусь «випали» зі згаданої вище січневої Інструкції, тепер зарахували й інші українські міста: Сталіно та Дніпропетровськ. Тепер разом з іншими промисловими центрами РРФСР та окремими столицями союзних республік в СРСР, вже нараховувалося 30 режимних міст[6. – Ст.168]. Пізніше їх кількість неухильно зростала.

У цій же урядовій постанові, нарешті, згадали і про прикордонну смугу, яка фактично і до того належала до категорії режимних, оскільки там і у 20-ті роки діяли відповідні обмежувально-ізоляційні заходи стосовно широкого кола осіб, як за політичними, так і за національними ознаками. Визначалися і чіткі географічні межі паспортизованого прикордоння: «100-кілометрова смуга західноєвропейської прикордонної смуги СРСР»[6. – Ст.168]. Хоча, принагідно слід зазначити, що, відповідно до наступних директивних приписів, режимні ізоляційні заходи, зазвичай, реалізовувалися на вужчій смузі радянського прикордоння.

Незважаючи на велику кількість регламентних нормативно-правових актів і детальних інструкцій, робота з «очищення» режимних місцевостей почалася із запізненням, що призвело до застосування звичних для радянської влади методів «штурміщини» перед фінішним етапом. Здебільшого, це стосувалося прикордонної території, яка отримала відповідний статус Там, як зазначали виконавці, це було пов'язано з тим, що паралельно продовжувалося з'ясування умов (особливостей) режиму прикордонної смуги.

На допомогу міліції, на яку покладалося «очищення» режимних місцевостей, 13 серпня 1933 р. вийшов циркуляр ОДПУ № 96 «Про порядок застосування заходів позасудової репресії стосовно громадян, які порушують закон про паспортизацію населення». Окрім інших, покарання (штраф, примусове видання, або й навіть позбавлення волі) передбачалося й для тих, хто повернувся до режимних місцевостей вже після відмови в отриманні цього документа[10].

У серпні 1933 р. режимні обмеження паралельно з процедурою паспортизації почали вводитися для громадян, які мешкали поблизу Західної, Південно-Західної та

Південної залізниць та інших подібних стратегічних об'єктів у різних регіонах СРСР. У низці таємних наказів з цього приводу формулювалися критерії до процедури «санації». Приписувалося ретельно перевіряти тамтешнє населення, виявляючи дійсних та потенційних «ворогів» радянської влади, використовуючи при цьому матеріали оперативного обліку, а також «сигнали», які надходили від добровільних помічників з партійних органів, профспілок і таємних освідомлювачів. Слід зазначити, що у ці роки визначення режимної території до місцевості поблизу залізниць ще не вживалося. Це сталося пізніше – у 1939 р. під час чергового етапу паспортизації, коли територіям поблизу залізниць було надано статус режимних.

Упродовж наступних 1934-1936 рр. відбулися серйозні новації у правовій політиці держави, які позначилися на режимно-обмежувальних заходах стосовно багатьох категорій громадян. Окрім того, у прикордонних районах пройшли масові акції з «очищення», під які потрапило широке коло громадян.

10 липня 1934 р. відбулося реформування каральних структур: на базі ОДПУ були організовані Народний комісаріат внутрішніх справ СРСР та відповідні наркомати союзних республік. Тоді ж скасували Судову колегію ОДПУ. У складі НКВС СРСР збереглася Особлива нарада, у компетенції якої залишалися й такі адміністративні повноваження, як заслання та виселення з режимних місцевостей. Після убивства С.Кірова 1 грудня 1934 р. вийшла постанова ВЦВК СРСР, яка санкціонувала ще жорсткі процесуальні норми при розгляді справ, пов'язаних з «підготовкою терористичних актів»[11]. Слідом за цим відбулися й чергові «чистки» режимних міст СРСР, у тому числі й Києва, а також масові «санаційні» акції (за політичною та національною ознакою) у прикордонних районах Західної України.

У 1935 р., вперше після введення паспортної системи в СРСР, був проведений обмін паспортів, який передбачав серед інших завдань, продовжити ретельне «очищення» режимної території від «неблагонадійних елементів». НКВС СРСР, намагаючись закрити щонайменші шпаринки, куди могли б «пролізти антисупільні» особи, 31 січня 1935 р. наказом № 0069 затвердив (на додаток до попередньої від 14 січня 1933 р.) Інструкцію з паспортної роботи.

Цей документ становить неабиякий інтерес у контексті нашого дослідження, оскільки у ньому, окрім регламентації чергових заходів з «очищення» відповідних місцевостей, вперше у відомчій директиві союзного рівня[12] давалося визначення режимних та нережимних територій: «Місцевості, в яких паспортизація проводиться за особливою інструкцією Головного Управління РК Міліції, затверджені РНК Союзу РСР 14 січня 1933 р. № 43, тобто місцевості в яких паспорти видаються не всім громадянам – називаються *режимними місцевостями*. ... Місцевості, в яких паспортизація проводиться за постановою РНК Союзу РСР від 28 квітня 1933 р. № 861, тобто в яких паспорти видаються всім без винятку громадянам, незалежно від їх соціального положення, (в тому числі особам, яким було відмовлено у паспорті у режимних місцевостях), називаються *нережимними місцевостями*»[13] (курсив оригіналу – *Авт.*).

Цитуючи вищенаведені визначення, не можна не помітити їх абсурдності. Адже не процес або процедура паспортизації визначала режимність тієї чи іншої місцевості, а факт наявності там важливих підприємств оборонно-промислового комплексу, урядових установ, наближення до прикордонної смуги. Окремі столиці союзних республік та великі індустріальні центри також були віднесені до режимних місцевостей вищої категорії. На цих територіях діяли суворі обмежувальні закони проживання для певних категорій громадян. Одним із найбільш дієвих інструментів регулювання, нагляду та фільтрації населення у зазначених місцевостях була паспортна система. Пізніше режимні території були поділені на I та II категорію.

З 1 жовтня 1935 р. був розпочатий обмін паспортів у режимних місцевостях УСРР, у межах якого в черговий раз силами НКВС УСРР, УДБ і УКРО РСМ (управління карного розшуку робітничо-селянської міліції) здійснювалось виявлення і вилучення з

режимних місцевостей «контрреволюційного», «класово-чужого», «кримінально-паразитуючого елементу»[14].

Наступним важливим кроком у контексті досліджуваної проблеми став наказ НКВС СРСР від 8 серпня 1936 р. «Про зміни та доповнення Інструкції про видачу паспортів у режимних місцевостях СРСР», який вийшов через тиждень після базової постанови РНК СРСР № 1441. Цією відомчою директивою оголошувався новий перелік осіб, яким заборонялося проживати у режимних місцевостях СРСР, запроваджувалися і чергові новації, призначені для «стигматування» людей, на яких розповсюджувалися ці обмеження: у 10-й графі паспорту (після переліку документів, на підставі яких він видавався) наказувалося робити відповідні обмежувальні записи особам, які відбули «міру соціального захисту у виправно-трудовах таборах, трудових поселеннях», а також тим, хто за вже згадуваним «секретним переліком» (1933 р.) не мав права проживати на відповідних територіях. Останній пункт наказу НКВС проголошував: «Не допускати проживання у режимних місцевостях осіб, які мають паспорт із зазначеними позначками, окрім тих, хто документально зможе довести, що після видачі паспорту з нього були зняті обмеження, які забороняють проживання у режимних місцевостях»[14. – Ф.45. – Оп.1. – Спр.5. – Арк.35-35 зв.].

Упродовж 30-х років удосконалювалися й засоби централізованого спеціального нагляду за населенням. Так, у режимних місцевостях запровадили подвійну систему контролю за інформацією про громадян та їх пересуванням. Наприклад, так звані адресні листки з максимальною інформацією про людину заповнювалися у двох примірниках. Один зберігався в адресному бюро, другий – в міліції.

У наступні роки створення режимних місцевостей, а відтак і збільшення кола осіб, які потрапляли під обмежувальні заходи, неухильно зростали. До весни 1953 р. такий статус вже розповсюджувався на 340 міст, місцевостей та залізничних вузлів, а також на прикордонну зону уздовж всього кордону. Закарпатська область УРСР повністю була оголошена режимною місцевістю.

Аналіз заходів, здійснюваних у контексті запровадження паспортної системи в СРСР, дає змогу дійти висновку, що ця кампанія реалізовувалася, передусім, як інструмент режимної «чистки», ніж засіб заморожування мобільності населення.

Практика поділу на режимні та нережимні місцевості в СРСР застосовувалась протягом усього його існування, так само як і виселення нелояльного елементу з певних місцевостей.

Таким чином, на підставі аналізу відповідної наукової літератури та нормативно-правових документів можна дійти висновку, що режимно-обмежувальні заходи – це комплекс спеціальних управлінських рішень, адміністративно-правова процедура примусового характеру, спрямовані на оперативне забезпечення певного порядку, що супроводжуються урізанням прав і свобод громадян, (зокрема обмеженням місць пересування та перебування), репресіями та дискримінацією широкого кола громадян.

Список використаних джерел

1. Попов В.П. Паспортная система в СССР (1932-1976 гг.) //Социс. – 1995. – № 8; Його ж. Паспортная система советского крепостничества //Новый мир. – 1996. – № 68; Муан Натали. Паспортная система и выбор места жительства в России и Советском Союзе //Неприкосновенный запас. – 2005. – № 4(42); Вронська Т.В., Кульчицький С.В. Радянська паспортна система // Український історичний журнал. – 1999. – № 3–4 та ін.
2. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: Монография. М.: Издательство "ЦИТ-М", 2000. – 264 с.; Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов. – М.: Норма, 2006. – 480 с.; Братель О.Г. Надзвичайні ситуації в історичному аспекті // Вісн. ун-ту внутр. справ. – № 10. – 2000. – С. 72-76; Кузніченко С.О. Адміністративний примус у змісті надзвичайних правових режимів / С.О. Кузніченко // Держава і право. – 2002. – № 15. – С. 223-229 та ін.
3. Арендт Х. Джерела тоталітаризму / Ханна Арендт. – 2-е вид. / Пер. з англ. – К. : Дух і літера. – 2005. – 584 с.; Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Реймон Арон. – Пер. с фр. Г. И. Семенова. – М. : Текст, 1993. – 303 с.; Соломон, Питер Х. Советская юстиция при Сталине. – М.: РОССПЭН, 1998. – 462 с.; Хлевнюк О.В. Механизмы политической власти в 30-е годы. – М.: РОССПЭН, 1996. – 304 с.; Полян П. М. Не по своей воле... : История и география принудительных миграций в СССР. – М. : О.Г.И. – Мемориал, 2001. –

- 326 с.; Мозохин О.Б. Право на репрессии: Внесудебные полномочия органов государственной безопасности (1918-1953). – М., 2006. – 480 с.; Винниченко І. Україна 1920–1980-х: депортації, заслання, вислання / Ігор Винниченко. – К. : Рада, 1994. – 126 с.; Політичний терор і тероризм в Україні. ХІХ–ХХ ст. Історичні нариси / Д.В.Архієрейський, О.Г.Бажан, Т.В.Бикова та ін. Відповід. ред. В.А.Смолій. – К.: Наук, думка, 2002. – 952 с.; Голод 1932-1933 років в Україні: причини та наслідки / В. І. Марочко, С. І. Білокінь, О. М. Веселова, Т. В. Вронська, О. І. Ганжа; НАН України. Ін-т історії України. – К. : Наук. думка, 2003. – 888 с. та ін.
4. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР за 1932 г. – № 1–84. Отдел первый. – М., 1932. – № 84. – Ст. 516. – Б.н.
 5. Збірник законів та розпоряджень уряду України. 1933. № 1. Арт.5.
 6. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР за 1933 г. Отдел первый. – М., 1933. – № 3. – Арт. 22. – Б.н.
 7. Детальніше про це у статті «Мінусники» // Енциклопедія історії України. – Т.6. – К.: Наукова думка, 2009. – С.746-747.
 8. Політичний терор і тероризм в Україні. ХІХ–ХХ ст. Історичні нариси / Д.В.Архієрейський, О.Г.Бажан, Т.В.Бикова та ін. Відповід. ред. В.А.Смолій. – К.: Наук, думка, 2002.
 10. Державний галузевий архів Служби безпеки України. – Ф. 16. – Оп.27(1951 р.). – Спр.5. – Арк. 97-98.
 11. Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий / Верх. Совет Рос. Федерации [Отв. за вып. и сост. Е. А. Зайцев]. – М. : Республика, 1993. – С. 33.
 12. Визначення режимних та нережимних територій подавалося і у таємному звіті паспортного відділу Головного управління робітничо-селянської міліції НКВС СРСР ВЦВК про наслідки паспортизації в РРФСР від 13 серпня 1934 р. У розділі «Підготовчі заходи з проведення паспортизації» містилася спеціальна рубрика «Режимні та нережимні» місцевості». Там декларувалося наступне: Відповідно до постанови Раднаркому Союзу паспортизація в РРФСР (як і по всьому Союзу) проводилася за двома режима: а) в нережимних місцевостях, у яких паспорти видавалися всім без винятку громадянам; б) у режимних місцевостях, де паспорти не видавалися кримінальному та соціально чужому елементу з негайним видаленням цих осіб з режимних місцевостей //http://stalinism.ru/pasportizatsiya-1932-1934/otchet-pasportnogo-otdela-gurkm-nkvd-sssr-vtsik-ob-itogakh-provedeniya-pasportizatsii-v-rsfsr.html
 13. Цитується за: Вронська Т. Запровадження паспортного режиму. У кн. Голод 1932-1933 років в Україні: причини та наслідки. – К. : «Наукова думка», – 2003. – С.635.
 14. Галузевий державний архів МВС України. – Ф.46. – Оп.1. – Спр.1а. – Арк.216 зв.

СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ ТА РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Ющик О.І.

(доктор юридичних наук, професор)

***Анотація.** У статті досліджуються питання відображення стратегії суспільного розвитку у процесі конституційної реформи в Україні.*

***Ключові слова:** конституційний процес, реформи в Україні.*

***Аннотация.** В статье исследуются проблемы отображения стратегии общественного развития в процессе конституционный реформы в Украине.*

***Ключевые слова:** конституционный процесс, реформы в Украине.*

***Abstract:** In article the issues related with the presentation of the social development strategy in the course of constitutional reform in Ukraine are examined.*

***Keywords:** constitutional process, Ukrainian reforms.*

Останнім часом політична мода в Україні визначається реформаційним метушінням навколо так званої «децентралізації влади». Реформатори при цьому удають, ніби знають, про що йдеться, не обтяжуючи себе і публіку зайвими роздумами. А замислитися не завадило б, аби не наробити чергових невірних помилок.

Для початку, не зайвим було б розібратися з *термінами*. Що означає термін «децентралізація влади»? Взагалі центрим (від лат. centrum – осереддя, центр) – це система управління (або організація), заснована на принципі підпорядкування місцевих установ (органів) вищим, при цьому система управляється з одного центру. Коли йдеться