ВАЛЕНТИНА МИХАЙЛОВНА МОИСЕЕНКО

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1

E-mail: mvm.msu@gmail.com

SPIN-код: 9825-8356

DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-6-moiseenko

ОТ ПОДДАНСТВА РОССИИ К ГРАЖДАНСТВУ СССР

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00670\19.

Аннотация. В статье, посвященной подданству в России и гражданству в СССР, излагаются вопросы, связанные также с тенденциями политики в области международной миграции за длительный исторический период. Несмотря на неизбежные колебания, с началом реформ Петра I политика подданства (гражданства) в России становится частью государственной политики в области модернизации и укрепления обороноспособности России. В долговременном плане политику подданства в имперской России вплоть до Февральской (1917 г.) революции можно определить как удержание выхода населения из российского подданства и привлечение в отдельные периоды иностранцев. Эпизодическими были меры, направленные на возвращение бывших подданных в Россию. Такой подход соответствовал популяционистской концепции народонаселения, приверженность которой объясняется постоянным расширением территории России. Либеральный закон 1864 г., определивший положение иностранцев в России, способствовал притоку иностранных инвестиций в конце XIX — начале XX в. Последствия Закона 1864 г. выразились в усилении земельных и национальных противоречий. Росту напряженности способствовала также политика государства в отношении эмиграции евреев из России, принявшая массовый характер в начале XX в. Политика в отношении гражданства и международной миграции принципиально меняется после октября 1917 г. в результате введения запрета на выход из гражданства РСФСР и возвращения в СССР основной части «белой эмиграции». Вместе с тем ускоренная индустриализация определила необходимость привлечения в СССР в конце 1920-х — 1930-е гг. иностранных специалистов, а международная политическая ситуация — притоку в СССР политических эмигрантов. На повестке дня в 1930-е гг., судя по законодательству, актуальными были вопросы лишения гражданства СССР. После Великой Отечественной войны вопросы в области гражданства были сходными с теми, что находились в центре внимания после Первой мировой и Гражданской войны. Речь шла о масштабной репатриации советских военнопленных и перемещенных лиц, оказавшихся за пределами СССР, перемещениях населения (оптации) в результате пересмотра государственных границ, возвращении военноплен-

ных, находившихся на территории СССР. «Потепление» международных отношений в 1950–1970-е гг. объективно означало расширение международных связей СССР. Ряд законов, принятых в 1970–1980-е гг., фактически продлевал изоляцию СССР, хотя эти законы не смогли остановить возраставший эмиграционный потенциал советских евреев, как и ряда других национальностей. Характерно и то, что в эти годы законы, регулировавшие положение иностранцев и лиц без гражданства в СССР, принимались в условиях, когда статистика этих категорий населения не была доступной для анализа. На фоне большого опыта разработки и применения законодательства, регулирующего отношения государства и населения в области получения и выхода из гражданства в виде непрерывной цепи законов, постановлений, комментариев к законам в области гражданства и международной миграции во многих странах мира, уникальность России состоит в наличии двух подходов — дореволюционного и советского. Такой опыт не должен недооцениваться при выборе политики гражданства в будущем.

Ключевые слова: подданство, гражданство, миграция, международные отношения, Российская империя, Советский Союз.

VALENTINA M. MOISEENKO

Lomonosov Moscow State University
GSP-1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation
E-mail: mvm.msu@gmail.com
SPIN-код: 9825-8356

FROM CITIZENSHIP OF RUSSIA TO THE NATIONALITY OF THE USSR

Abstract. The paper, devoted to the institutions of citizenship in Russia and citizenship in the USSR, presents issues related to the trends of international migration policy over a long historical period. Despite the inevitable fluctuations, with the beginning of the reforms of Peter I, the policy of citizenship in Russia becomes part of the state policy in the field of modernization and strengthening of Russia's defense capability. In the long term, the policy of citizenship in Imperial Russia up to the February revolution can be defined as keeping the population out of Russian citizenship and attracting foreigners in certain periods. Episodic were the measures aimed at returning former subjects to Russia. This approach corresponded to the populationist concept of population, which is explained by the constant expansion of the territory of Russia. The liberal law of 1864, which defined the position of foreigners in Russia, contributed to the influx of foreign investment in the late nineteenth and early twentieth centuries. The consequences of the law of 1864 were reflected in the strengthening of land and national contradictions. The

state's policy on emigration of Jews from Russia, which became widespread at the beginning of the XX century, also contributed to the growth of tension. the policy on citizenship and international migration changed fundamentally after October 1917 as a result of the ban on renouncing the citizenship of the RSFSR and the return to the USSR of the main part of the "white emigration". At the same time, accelerated industrialization determined the need to attract people to the USSR in the late 1920s and 1930s. foreign specialists, and the international political situation — the influx of political emigrants to the USSR. On the agenda in the 1930s, judging by the legislation, the issues of deprivation of Soviet citizenship were relevant. After world war II, citizenship issues were similar to those that were the focus of attention after world war I and the civil war. It was about large-scale repatriation of Soviet prisoners of war and displaced persons who found themselves outside the USSR, population movements (options) as a result of the revision of state borders, and the return of prisoners of war who were on the territory of the USSR. The "warming" of international relations in the 1950s and 1970s objectively meant the expansion of the USSR's international relations. A number of laws passed in the 1970s and 1980s actually extended the isolation of the USSR, although these laws failed to stop the growing emigration potential of Soviet Jews, as well as of a number of other nationalities. It is also characteristic that in these years the laws regulating the situation of foreigners and stateless persons in the USSR were adopted in conditions when the statistics of these categories of the population were not available for analysis. Against the backdrop of strong experience in the development and application of legislation governing relations between the state and the population in the area of acquisition and renunciation of citizenship in the form of an unbroken chain of laws, regulations, comments to the laws on citizenship and international migration in many countries around the world fear, the uniqueness of Russia is the existence of two approaches — pre-revolutionary and Soviet. This experience should not be underestimated when choosing a citizenship policy in the future.

Keywords: citizenship, citizenship, migration, international relations, Russian Empire, Soviet Union.

1. Введение

Подданство России (до февраля 1917 г.), как и гражданство РСФСР (СССР), относятся к фундаментальным правовым институтам, внимание к которым на протяжении последних трех столетий существенно выросло. Наряду с политикой народонаселения, изменением государственных границ, подданство, начиная с реформ Петра I, становится важным фактором модернизации и укрепления обороноспособности России. Как и в большинстве стран Европы и Америки, во второй половине XIX — начале XX в. регулирование подданства в России — одна из важных проблем не только государственного, но и международного права. Большой интерес к гражданству РСФСР (СССР) в 1920-е гг.

был предопределен изменением общественного строя, окончанием Первой мировой войны, распадом Российской империи, образованием СССР и, следовательно, наличием различных категорий населения, оказавшихся в силу чрезвычайных обстоятельств на территории РСФСР. В 1940–1970-е гг. динамика приема в гражданство СССР отразила массовые вынужденные и принудительные перемещения, вызванные Второй мировой войной, изменением границ, а также усилением международных связей СССР. В то же время в эти годы мало кого интересовала история подданства (гражданства) в России и СССР, так же как и огромный зарубежный опыт в рассматриваемой области. Очевидно, что в рамках данной работы особенности развития отношения по предоставлению подданства России и гражданства СССР может быть рассмотрена в относительно небольшом объеме. Речь может идти об отдельных периодах, важных с точки зрения эволюции законодательства в рассматриваемой области. Мы не можем уделить внимание ведомственным распоряжениям, инструкциям, содержащимся в архивах МИДа СССР, МВД СССР и других организаций и учреждений, так же как и практике применения законов.

2. Подданство Российской империи

В долговременном плане государственную политику подданства в имперской России вплоть до Февральской (1917 г.) революции можно определить как удержание выхода населения из российского подданства и как привлечение в отдельные периоды иностранцев. Эпизодической была политика, направленная на возвращение бывших подданных в Россию. Такое содержание политики соответствовало популяционистской концепции народонаселения, в рамках которой рост численности населения рассматривается в качестве необходимого условия развития страны. Существенным фактором, объясняющим приверженность концепции популяционизма, стало расширение территории России и, как следствие, хронический дефицит людских ресурсов по сравнению с земельными ресурсами.

Широко известна связь модернизации и мобилизации всех ресурсов в целях укрепления обороноспособности и международной состоятельности государства во времена Петра I с привлечением «людей всякого звания», их правом заниматься торговлей и ремеслами¹.

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). № 2327. Т. 4. СПб., 1830. С. 634.

При Петре II правительство впервые призывает беглых людей и крестьян возвратиться в Россию. Фискальная цель призыва — увеличить численность налогоплательщиков за счет староверов, не принявших никонианство и бежавших в Польшу, Литву и Турцию во второй половине XVII в.² Эти же цели — привлечь в страну староверов — преследовали указы Елизаветы I и Петра III³. Манифест Екатерины II вновь подтвердил такое желание⁴. Екатерина II продолжила политику возвращения бывших подданных: к началу 1760-х гг. в Польше и Турции проживало не менее 1,5 млн мужчин — бывших подданных России и их потомков. Широко известен Манифест Екатерины II о позволении всем иностранцам (кроме евреев) селиться в России⁵.

Новый этап модернизации во второй половине XIX — начале XX в. был связан с развитием капиталистических отношений, подъемом промышленности, бурным строительством железных дорог. Характерными чертами этого этапа стали существенный приток иностранцев в Россию и рост заокеанской эмиграции из России. Несмотря на недостатки, статистика пассажирского движения в этот период подтверждает впечатляющий рост масштабов движения населения через границы Российской империи (табл. 1).

В конце XIX в. общее число лиц, пересекших российскую границу, превысило 7 млн человек. В 1913 г. их число достигло 26 млн человек. Устойчивость этого движения подтвердили масштабы перемещения населения в кризисные 1904—1907 гг. Обратим внимание на данные о перемещениях по легитимационным билетам: они свидетельствуют об интенсивном приграничном движении населения между западными областями Российской империи и Австро-Венгрией и Германией.

Выработанные на протяжении многих десятилетий основные положения, регламентировавшие подданство и обобщенные в Своде законов Российской империи, состояли в том, что каждый прибывший в Россию иностранец (кроме евреев) мог претендовать на получение подданства, предоставлявшееся иностранцу после принятия присяги губернским правлением (губернатором)⁶. Регулирование подданства стало частью великих реформ Александра II. Законы начала 1860-х гг.

² См.: *Пыжиков А.В.* Грани русского раскола. Тайная роль старообрядчества. От 17 века до 17 года. М., 2018. С. 90, 93.

³ ПСЗ. № 10619. Т. 14. С. 414—415; ПСЗ. № 11456. Т. 15. С. 926 и др.

⁴ ПСЗ. № 14870. Т. 20. С. 817—819.

⁵ ПСЗ. № 11720. Т. 16. С. 126—127.

⁶ См.: *Гайдуков Д.А.* Гражданство СССР. М., 1940. С. 12—13.

Таблица 1. Динамика масштабов пассажирского движения между Россией и другими государствами в зависимости от категории внешних пассажиров за 1897–1914 гг. (тыс. чел.)*

	Выбывшие				Прибывшие				Чистая миграция движения пасса- жиров, имевших заграничные па- спорта
	по паспортам	по легити- мационным билетам**	по плакатным билетам***	Всего	по паспортам	по легити- мационным билетам	по плакатным билетам	Всего	
1897	399,6	3479,7	н/св.	3879,3	419,6	3452,1	н/св.	3871,7	20,0
1898	402,2	3664,5	н/св.	4066,8	416,7	3635,0	н/св.	4051,7	14,5
1899	407,0	3564,1	н/св.	3971,1	407,7	3520,6	н/св.	3928,3	0,7
1900	451,1	3507,6	н/св	3958,7	443,2	3448,8	н/св.	3892,0	-7,9
1901	470,6	4269,9	н/св	4740,4	484,6	4251,5	н/св.	4736,1	-14,0
1902	456,8	5121,2	н/св	5577,9	489,4	5072,2	н/св.	5561,6	-32,6
1903	513,2	5374,0	н/св	5887,2	493,8	5317,7	н/св.	5811,6	-19,4
1904	466,6	5604,0	н/св	6070,6	421,8	5575,2	н/св.	5997,0	-44,8
1905	483,3	7101,0	н/св	7584,3	394,3	6980,7	н/св.	7375,0	-89,0
1906	596,3	8199,0	н/св	8795,3	536,7	8140,0	н/св.	8676,7	-59,6
1907	581,4	8515,8	542,1	9639,3	565,8	8423,0	511,5	9500,2	-15,6
1908	530,6	8233,2	569,6	9333,4	547,4	8186,2	553,0	9286,9	-16,8
1909	569,6	9825,9	513,1	10919,4	585,7	9815,2	498,1	11007,5	-16,1
1910	720,4	9580,3	636,8	10947,3	719,4	9481,2	633,9	10920,1	-1,0
1911	787,8	9808,3	740,0	11347,0	778,6	9767,4	736,7	11364,6	-9,2

Таблица 1. Окончание.

	Выбывшие				Прибывшие				Чистая миграция движения пасса- жиров, имевших заграничные па- спорта
	по паспортам	по легити- мационным билетам**	по плакатным билетам***	Всего	по паспортам	по легити- мационным билетам	по плакатным билетам	Всего	
1912	864,6	10604,0	793,7	12286,5	859,4	10591,5	766,5	12288,0	-5,2
1913	950,4	11229,9	849,8	13023,6	920,0	11273,2	856,9	13050,1	-30,4
1914	603,5	5876,3	645,8	7129,6	615,7	5831,6	252,0	6737,9	12,2

* Таблица составлена на основании: Ежегодник России 1904 г. (год первый). СПб., 1905. С. 122–123; Ежегодник России 1906 г. (год третий). СПб., 1907. С. 109; Ежегодник России 1907 г. (год четвертый). СПб., 1908. С. 94–95; *Патканов С.* Внешнее пассажирское движение между Россией и другими государствами за период времени 1897–1907 гг. // Ежегодник России 1909 г. (год шестой). СПб., 1910. XXXV; Ежегодник России 1910 г. (год седьмой). СПб., 1911. С. 143; Статистический ежегодник России 1912 г. (год девятый). II отд. «Движение населения». СПб., 1913. С. 27–28; Статистический ежегодник России 1913 г. (год десятый). II отдел. Движение населения. СПб., 1914. С. 47–48; Статистический ежегодник России 1914 г. (год одиннадцатый). II отдел. Движение населения. СПб., 1915. С. 28–29.

** (Пропускной) легитимационный билет — удостоверение личности для приграничных поездок населения, проживающего в этих районах. Как отмечает Э. Лор, это название применялось к целой системе многократных виз и карточек, которые выдавались жителям приграничной зоны и должны были ускорять переход границы для тех, кто по рабочим обстоятельствам был вынужден часто это делать (см.: *Lohr E.* Russian citizenship: from empire to Soviet Union. Harvard University Press, Massachusetts and London, England, 2012. P. 96).

*** Плакатный билет (паспорт): печатный документ, дающий право представителям низших сословий на передвижение в целях отлучки из постоянного места жительства. (Подробнее см.: *Конькова А.Ю.* Документы, удостоверяющие личность в Российской империи // Научный вестник Крыма. 2017. № 4(9).)

изменили положение иностранцев в России, разрешив им приобретать недвижимое имущество на правах собственности, нанимать землевладельцам иностранных рабочих и др.⁷ Либеральный закон 1864 г. внес существенные перемены в принятие и оставление иностранцами русского подданства, сохранив свое значение до 1914 г. Так, введенный Законом институт водворения (с подачей заявления на имя начальника губернии, содержащего сведения и намерения лица, претендующего на подданство) означал необходимость проживания в империи не менее пяти лет. По истечении этого срока подданство предоставлялось Министерством внутренних дел России. Возможное сокращение пятилетнего срока водворения распространялось на лиц, «оказавших особые услуги России», имевших «особые таланты» и «особые ученые познания», разместивших значительные капиталы в российских предприятиях. Иностранцы, получившие подданство, причислялись к определенному сословию, а их права и обязанности не отличались от прав и обязанностей коренных подданных. Закон 1864 г. предусматривал возможность добровольного возвращения иностранцев в прежнее подданство после уплаты казенных, общественных и частных долгов и недоимок. Несмотря на выход из русского подданства, иностранцы получали право проживания в России⁸. Институт водворения и пятилетний срок, установленный для получения подданства, свидетельствуют об учете зарубежного опыта.

Современники отметили упреждающий характер Закона 1864 г. «От действия иностранцев и их капиталов ожидалась в то время значительная польза государству, жившему под опасением существенного сотрясения экономического строя вследствие состоявшейся только крестьянской реформы и накануне периода обширных железнодорожных сооружений»⁹. Известно, что приток иностранного капитала способствовал промышленному росту¹⁰. Однако в 1880-е гг. выявились от-

⁷ Тем не менее в литературе отмечается, что российские власти продолжали использовать институт гражданства для ограничения прав иностранцев на приобретение земельной собственности в ряде регионов империи. В последние два десятилетия XIX в. такие ограничения в западных губерниях России были введены в отношении поляков, немцев, а затем и всех иностранцев (см.: *Miller A. The Romanov Empire and nationalism. Essays in the methodology of historical research. Central European University Press. Budapest, New York, 2008. P. 58*).

⁸ ПСЗ-2. № 40588. Т. 39. Отд. 1. СПб., 1867. С. 107–110.

⁹ Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. СПб., 1909. С. 388.

¹⁰ С начала 1860-х гг. «Полный свод законов Российской империи» регулярно публикует перечень предприятий, учрежденных в том числе иностранцами. Например, «Высочайше утвержденный «Устав товарищества Шлиссельбургской ситценабивной мануфактуры», 15 января 1865 года. Учредители — Выборгский

рицательные последствия Закона — «колонизация западных губерний выходцами из Австрии и Германии», «мирное завоевание (иностранцами. — *В.М.*) наших окраин»¹¹. Статистические данные подтвердили значительную роль Австро-Венгрии и Германии в миграционных потоках и приросте населения предвоенной России. В 1911 г. поток подданных Австро-Венгрии в Россию составил 93,1 тыс. человек, Германии — 80,8 тыс. человек, в то время как из Франции прибыло 13,9 тыс. человек, Англии — 11,0 тыс. человек. На фоне оттока российских подданных (с паспортами) за границу (за 1907—1911 гг. — 63,9 тыс. человек) движение иностранных подданных увеличило население России в 1911 г. 17,8 тыс. человек, в 1912 г. — на 15,3 тыс. человек. За счет обмена с Австро-Венгрией такое увеличение в 1912 г. составило 5,5 тыс. человек, с Германией — 6,6 тыс. человек¹².

Комиссия по разработке Проекта правил о принятии и оставлении русского подданства (1887—1888 гг.) выявила, помимо колонизации иностранцами стратегически важных западных территорий, колонизацию юга России. Предложенные Комиссией «охранительные и стеснительные меры» должны были сократить иммиграцию в Россию с помощью запрета иностранцам приобретать землю в 21 западной губернии. На всей территории России предлагалось ввести ограничения на получение подданства отдельными категориями детей иностранцев. Иностранцы должны были предоставлять справки о приеме их соответствующими податными обществами. Для иностранцев предлагалось ввести воинскую повинность и др. В целом с помощью этих мер ставилась задача преодолеть «пожизненное подданство», от которого в рассматриваемое время отказалось большинство стран Европы и Америки. Считалось, что экспатриация, т.е. утрата российского подданства, добровольная или вынужденная и допускаемая в известных пределах, не представляла никаких опасностей для России. Более того, экспатриация, «открывая естественный выход для навязанных нам историческим прошлым... мало желанных, чуждых государству элементов — для евреев, немецких колонистов и уроженцев Царства Польского, скорее всего, должна была признана явлением, вполне отвечающим государственным интересам»¹³.

первостатейный купец Э. Морган и подданные Великобритании В. Гумбард и Д. Максвелл с капиталом в один миллион рублей серебром» (ПСЗ-2. № 41686. Т. 40. Отд. 1. СПб., 1867. С. 51) и др.

¹¹ Гессен В.М. Указ. соч. С. 389.

¹² Статистический ежегодник России 1913 г. (год десятый). 1914. II отдел «Движение населения». С. 35—37.

¹³ Гессен В.М. Указ. соч. С. 388.

Однако Проект Комиссии по разработке правил о принятии и оставлении русского подданства (1888 г.), хотя и поступил на рассмотрение Государственного совета, не получил законодательного утверждения¹⁴.

Обсуждение последствий Закона 1864 г. свидетельствовало о нараставшем кризисе в земельных и межнациональных отношениях и заметной роли внешней миграции в этих процессах. В то же время сдержанная позиция государства в отношении экспатриации отразила признание большой текущей и перспективной роли иностранного капитала и самих иностранцев в развитии страны, в особенности в связи с лидирующей ролью Германии в торговом обороте с Россией. Огромный приток иностранных инвестиций на рубеже XX в. и включение России в международные финансовые рынки означали, что экономический рост на базе зарубежного капитала и предложения ограничить подданство рассматривались государством как несовместимые явления. Однако через несколько лет отмеченный выше приток иностранцев в западные районы, Санкт-Петербург и Москву вызвал антигерманские выступления, принудительную эвакуацию населения из областей, оказавшихся в зоне боевых действий в ходе Первой мировой войны, и послевоенный отток из России беженцев и опантов.

Обозначенные выше государственные интересы, высказанные при обсуждении последствий Закона 1864 г., косвенно характеризуют также отношение государства к нарастающим начиная с 1880-х гг. масштабам эмиграции из России. Правда, статистика этого явления, находившаяся в ведении Центрального статистического комитета (ЦСК) МВД России, вызывала серьезные нарекания. Но современники, справедливо обращая на это внимание, не учитывали определяющую роль законодательства, отрицавшего возможность перемены русского подданства. Переизданное в 1916 г. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (изд. 1885 г.) по-прежнему включало ст. 325–328. По этим статьям российские подданные карались за «недозволенное оставление отечества» в случае поступления за границей на иностранную службу без разрешения правительства, получения подданства иностранного государства, неявки на родину по вызову правительства, пребывания за границей больше определенного законами срока без достаточных причин, распространения среди населения заведомо ложных слухов о выгодах переселения за границу¹⁵. В доступных

¹⁴ Гессен В.М. Указ. соч. С. 391–393.

¹⁵ СЗ. Т. XV (1–2). Пг., 1916. С. 79–80.

источниках нам не встретилось исследований, посвященных последствиям применения ст. 325–328¹⁶.

В конце XIX — начале XX в. эмиграция из России, в основном нелегальная, означала преодоление больших трудностей, связанных с получением заграничного паспорта, переездом в США чаще всего через германские порты, положением российских подданных в странах притока¹⁷. Острота этих вопросов становилась очевидной в начале XX в. Россия (включая Финляндию) заняла четвертое место по численности иммигрантов в США после Великобритании, Германии, Австро-Венгрии за 1821–1909 гг. В 1902 г. масштабы эмиграции из России достигли 107,3 тыс. человек, в 1903 г. — 136,1 тыс. человек, в 1904 г. — 145,1 тыс. человек, в 1905 г. — 184,9 тыс. человек, в 1906 г. — 215,7 тыс. человек, в 1907 г. — 258,9 тыс. человек, в 1908 г. — 156,7 тыс. человек, в 1909 г. — 120,5 тыс. человек¹⁸. Успокаивая общественное мнение, С. Патканов — член Совета ЦСК МВД России — считал приведенные выше данные как «более слабые» по сравнению с другими странами Европы. «Преимуществом» России, в отличие от стран Европы, С. Патканов назвал отток граждан «нерусского происхождения»¹⁹. В 1901–1910 гг. в составе эмигрантов из России в США было 44,1% евреев, 27,2% поляков, 9,5% литовцев, 5,6% немцев, 8,1% финнов, русских 4,7%, в основном духовоборов и других сектантов²⁰. Эти цифры известны, но они приобретают дополнительный смысл, когда рассматриваются в контексте законов, регулирующих подданство.

Практика западноевропейских стран и динамика масштабов эмиграции обусловили необходимость реформирования законодательства. В 1868 г. Северо-Американские Соединенные Штаты предлагали

¹⁶ Видимо, поэтому в начале Первой мировой войны подавляющая часть еврейской молодежи, прибывшей из России, сохраняла российское подданство (см.: Паттерсон Дж. Г. С иудеями в Палестинской кампании. СПб, 2014. С. 9).

¹⁷ Тяжелое положение поляков и евреев из России в Англии требовало разработки международного договора (см.: Рихтер Д. Эмиграция // Энциклопедический словарь / Под ред. Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. XL//А. СПб., 1904. С. 758). В начале Первой мировой войны еврейская молодежь, прибывшая в Палестину (Эрец-Исраэль), не могла вступить в ряды английской армии, поскольку сохраняла российское подданство (см.: Паттерсон Дж. Г. Указ. соч. С. 9).

¹⁸ См.: Патканов С. Иммиграция из России в Соединенные Штаты за десятилетие 1900–1909 гг. // Ежегодник России 1910 г. (год седьмой). XXIX, XXXII–XXXIII, XXXVII.

¹⁹ См.: там же. LXXXV.

²⁰ См.: Статистический ежегодник России 1913 г. (год десятый). II отдел «Движение населения». С. 42.

России заключить договор, дававший право российским иммигрантам, натурализованным и прожившим в этой стране определенное число лет, вернуться в Россию. Однако этот договор, как и Проект российского закона 1871 г., предполагавший прекращение российского подданства, обнаружили «недостатки законодательного механизма России» и не получили «дальнейшего движения»²¹. Первым актом, свидетельствовавшим о новом отношении к эмиграции, стало Положение Комитета Министров от 8 мая 1892 г. о деятельности в России Еврейского колонизационного общества, разрешившего эмиграцию евреев целыми семьями, покидавшими Россию навсегда, без права возвращения и т.д.²² Некоторые послабления в получении заграничного паспорта стали результатом новых законодательных решений²³. Но получение удостоверения полицейского управления об отсутствии препятствий для отъезда оставалось затруднительным²⁴.

В то же время налицо было стремление (в основном ученых-статистиков) рассматривать эмиграцию из России как объективный процесс, сходный с общеевропейским²⁵. Предлагалось изменить законодательство, организовать по европейскому образцу помощь эмигрантам в оформлении документов, передвижении к морским портам и т.д. Однако правительство рассматривало Россию как страну *иммиграции* (курсив С.Я. Яновского) и отрицало наличие объективных причин для эмиграции²⁶. Такой взгляд означал отношение к эмиграции только как к естественному выходу «мало желанных, чуждых государству элементов», о чем шла речь выше²⁷. Сохранение черты оседлости и антисеми-

²¹ См.: Гессен В.М. Указ. соч. С. 426–430.

²² См.: Яновский С.Я. Русское законодательство и эмиграция // Журнал Министерства юстиции. 1909. № 4. С. 92–93, 107–108.

²³ ПСЗ-3. Т. XXVI. СПб., 1906. Отд. I. № 28392. С. 891–892.

²⁴ В 1911 г. едва не возник экономический конфликт России и США. Последние объявили о расторжении торгового договора из-за препятствий, чинимых евреям, предъявлявшим при въезде в Россию американский паспорт (см.: Пыжи-ков А.В. Указ. соч. С. 420).

²⁵ См.: Воблый К. Иммиграция в Соединенные Штаты (по новейшим данным американской статистики) // Вестник Европы. 1906. IX. С. 156–165; Пятигорский Г. Эмиграция крымских татар // Вестник Европы. 1904. № 7. С. 89–107; Владыченко П. За счастьем и правдой. Очерки и наблюдения русского путешественника // Русское богатство. 1904. № 5–10 и др.

²⁶ См.: Яновский С.Я. Указ. соч. С. 86–90.

²⁷ В литературе отмечается, что массовая эмиграция мусульман из Крыма, вызванная Крымской войной 1853–1856 гг., рассматривалась российскими властями как явление нежелательное и стимулировала применение ряда мер по сокращению

тизм в российском обществе были логически совместимы с поддержкой государством эмиграции евреев из России²⁸. К тому же рост эмиграции совпал с активизацией переселений крестьян за Урал, организация которых требовала возраставших финансовых ресурсов и усилий государственного аппарата. Разработанный осенью 1907 г. Проект «Положения об эмиграции», учитывавший новейшие принципы эмиграционного законодательства стран Западной Европы — право на эмиграцию, помощь государства в его реализации и др., остался не востребовавшимся²⁹. Мы не встретили упоминания об изменившемся эмиграционном законодательстве в России в литературе предвоенных лет.

Задачи регулирования подданства в различные периоды имперской России определялись на основе целей социально-экономического развития страны, модернизации, обороноспособности, а также снижения напряженности в межнациональных отношениях. Положительные результаты политики подданства и натурализации иностранцев проявились в росте зарубежных инвестиций, подъеме экономики, индустриализации страны. Увеличение масштабов движения российских подданных за границу расширяло базу для европеизации страны, косвенно подтверждая поддержку, прежде всего высшими и средними слоями населения, европейского курса социально-экономического развития. Нерешенными остались задачи, связанные с преодолением «вечного подданства», соблюдением прав личности при организации эмиграции, отставанием российского законодательства от международного. Негативные последствия этого проявлялись в усилении нестабильности и противоречивости развития России.

3. Гражданство РСФСР (СССР)

1. Октябрь 1917 г. — 1930-е гг.

В рамках советской традиции гражданство СССР рассматривается как принципиально отличное от гражданства буржуазных стран. Из-

оттока и предотвращению повторных волн эмиграции (см.: *Meyer J.H. Immigration, return, and politics of citizenship: Russian Muslims in the Ottoman Empire, 1860–1914 // International Journal of Middle East Studies* № 39 (2007). P. 15–32).

²⁸ В начале XX в. на собраниях старообрядцев провозглашалась господствующая роль русского народа в государственной жизни. В связи с этим раздавались требования объявить евреев иностранными подданными, лишить их права участия в Государственном совете и Государственной думе, в городских и земских учреждениях (см.: *Пыжиков А.В.* Указ. соч. С. 377).

²⁹ См.: *Яновский С.Я.* Указ. соч. С. 112–113.

вестно, что равенство всех граждан РСФСР закрепил один из первых декретов советской власти, ликвидировавший всякие звания и наименования гражданских чинов и установивший общее для всего населения России наименование — граждане Российской республики³⁰. Это фундаментальное положение заняло ключевое место в исследованиях последующих десятилетий. Вместе с тем практика реализации перечисленных подходов означала отношение к гражданству как динамичному процессу.

Окончание Первой мировой войны, распад Российской империи, смена общественного строя, международные договоры, подписанные РСФСР (СССР), формирование федеративных отношений между союзными республиками, ускоренная индустриализация определили необходимость интенсивной разработки широкого круга законов гражданства РСФСР (СССР) с октября 1917 г. до конца 1930-х гг. Эти законы регулировали широкий круг вопросов. В их числе — получение гражданства РСФСР (СССР) и выход из него, въезд и выезд граждан и иностранцев на территорию РСФСР (СССР), отношение к белой эмиграции, реэмиграция военнопленных, беженцев, опантов, положение трудовых сельскохозяйственных и промышленных иммигрантов и др. Наряду с решением текущих задач, законы октября 1917 г. — конца 1930-х гг. определили также политику в области гражданства до начала 1990-х гг. — изоляцию страны и принудительное лишение гражданства на основе административного механизма, включавшего паспортный контроль и охрану государственных границ.

Законы, введенные после октября 1917 г., означали запрет на выход из гражданства РСФСР: никакие заявления о выходе из российского гражданства от лиц русского происхождения, кроме оптации, не принимались³¹. Одновременно для отдельных групп иностранцев вводился упрощенный порядок предоставления гражданства³². По Конституции РСФСР (1918 г.) упрощенный порядок получения гражданства получили иностранцы, подвергавшиеся преследованиям за политические и религиозные убеждения. Предметом ведения Всероссийского

³⁰ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (СУ) РСФСР. 1918. № 3. Ст. 31.

³¹ См.: Права и обязанности иностранцев, опантов и беженцев по международным договорам и по постановлениям Советской власти. С октября 1917 г. по октябрь 1921 г. Пг., 1921. С. 2; *Фельштинский Ю.Г.* К истории нашей закрытости: законодательные основы советской иммиграционной и эмиграционной политики. Лондон, 1988. С. 7; СУ. 1917. № 5. Ст. 78; СУ. 1917. № 12. Ст. 174.

³² СУ. 1918. № 31. Ст. 405.

съезда Советов и Всероссийского ЦИК Советов было издание общих постановлений о приобретении и утрате прав российского гражданства и о правах иностранцев на территории республики. Политические права российских граждан предоставлялись иностранным лицам, проживавшим на территории Российской Республики, а в исключительных случаях и проживавшим за границей, с условием принадлежности к рабочему классу или крестьянству, не использующему чужой труд. Специально оговаривалось наделение таких иностранцев избирательными правами. Натурализация проводилась в упрощенном порядке, без всяких формальностей — с помощью заявления иностранца на имя председателя губисполкома по месту жительства с указанием рода занятий и некоторых других персональных сведений³³. Согласно Конституции (1918 г.) трудящийся мог приехать в РСФСР и «сделаться без всяких формальностей российским гражданином»³⁴. Иностранцы, получившие российское гражданство, регистрировались в Народном комиссариате по иностранным делам (НКВД) РСФСР³⁵.

Декларация открытой иммиграционной политики должна была показать преимущества советского государства. Учитывались также особенности послевоенной ситуации в РСФСР — наличие большого числа беженцев, высленцев, оптантов, иностранных военнопленных, иностранных подданных. Добавим к этому многолетний негативный опыт натурализации русской политической эмиграции за рубежом. Открытая иммиграционная политика означала поддержку позиции Интернационала в отношении рабочей эмиграции в послевоенной Европе³⁶. Принципиальным достижением советского государства при предоставлении гражданства, в отличие от дореволюционной России и европейских государств, считался отказ от учета продолжительности пребывания в РСФСР³⁷. Однако открытость РСФСР не стала продолжительной и эффективной. Судя по фрагментарным данным, в течение второго полугодия 1921 г. всего 47 иностранцев получили советское гражданство³⁸. Вскоре были услож-

³³ СУ. 1918. № 51. Ст. 582.

³⁴ *Турубинер А.М.* Государственный строй РСФСР. (Конспект лекций). М., 1923. С. 15.

³⁵ СУ 1918. № 31. Ст. 405; СУ 1921. № 62. Ст. 437.

³⁶ См.: Эмиграционный конгресс // Большая Советская Энциклопедия / Под ред. О.Ю. Шмидта. Т. 64. М., 1934. С. 112.

³⁷ См.: *Левин Д.М.* Иностранцы в РСФСР // Власть Советов. 1922. № 3. С. 46.

³⁸ См.: Административно-организационное управление. Итоги работы за второе полугодие // Власть Советов. 1922. № 1—2. С. 37.

нены правила регистрации иностранцев³⁹. В этом же направлении начала действовать высылка иностранцев из РСФСР по решению ВЧК или приговору суда из-за несовместимости образа жизни, деятельности и поведения иностранцев с принципами и укладом жизни рабоче-крестьянского государства⁴⁰. С 1921 г. въезд иностранцев на территорию РСФСР стал возможным только по особым разрешениям, выдаваемым российским полномочным представителем за границей в виде визы в паспорте. От необходимости получения такой визы не освобождались лица, прибывшие законным порядком на территорию другой советской республики и желавшие проехать оттуда на территорию РСФСР⁴¹. Регулирование пребывания иностранцев в начале 1920-х гг. начинало учитывать реальное положение дел, означавшее сокращение льгот, предоставлявшихся иностранцам⁴². В 1922 г. ставится задача максимально уменьшить приток иммигрантов, за исключением групп рабочих, относительно которых имелась полная гарантия занятости⁴³. Согласно правилам въезда в РСФСР НКВД обратила особое внимание на документы, которые предъявляли иностранцы⁴⁴.

В послереволюционной России одна из главных задач политики гражданства состояла в определении отношения к белой эмиграции, которая не должна была претендовать на дипломатическую защиту государством. В то же время лицам, случайно оказавшимся в эмиграции и раскаявшимся, разрешалось вернуться в Советскую Россию⁴⁵. Решение задачи в отношении белой эмиграции, по сути, сводилось к конфискации всего движимого имущества граждан, бежавших за пределы РСФСР или скрывавшихся до 1921 г.⁴⁶ Кроме того, изымалось имущество лиц, проживавших в местностях РСФСР, занятых неприятельскими или контрреволюционными войсками, и добровольно ушедших с противником⁴⁷. Последовательность позиции государства состояла в лишении прав российского гражданства большой

³⁹ СУ. 1919. № 36. Ст. 361.

⁴⁰ СУ. 1921. № 62. Ст. 451.

⁴¹ СУ. 1921. № 70. Ст. 559.

⁴² СУ. 1921. № 2. Ст. 18.

⁴³ См.: Известия НКТ. 1922. № 2/11. С. 31.

⁴⁴ См.: Левин Д.М. Указ. соч. С. 49.

⁴⁵ См.: Турубинер А.М. Гражданство // Энциклопедия государства и права / Под ред. П. Стучки. Т.1. Вып. 2. М., 1925–1927. С. 734.

⁴⁶ СУ. 1921. № 18. Ст. 111.

⁴⁷ СУ. 1921. № 21. Ст. 134.

группы эмигрантов, покинувших Россию после октября 1917 г. В их число были включены лица: а) пробывшие за границей свыше пяти лет и не получившие от советских представительств заграничных паспортов или соответствующих удостоверений до 1 июня 1922 г.; б) выехавшие из России после 7 ноября 1917 г. без разрешения советской власти; в) добровольно служившие в армиях, сражавшихся против советской власти, или участвовавшие в какой-либо форме в контрреволюционных организациях; г) имевшие право оптации российского гражданства и не воспользовавшиеся этим правом; д) не подходящие под пункт «а», находящиеся за границей и не зарегистрировавшиеся в указанный срок в заграничных представительствах РСФСР⁴⁸.

Уголовный кодекс (УК) РСФСР, введенный с 1 июня 1922 г., подтвердил лишение гражданства лиц, совершивших контрреволюционные действия. УК предусматривал изгнание из РСФСР или лишение свободы на срок не меньше трех лет⁴⁹. Самовольное возвращение в РСФСР каралось высшей мерой наказания. Административная высылка за границу или в определенные местности РСФСР предусматривала изоляцию лиц, причастных к контрреволюционным выступлениям⁵⁰. Таким образом, в начале 1920-х гг. было введено принудительное лишение гражданства части граждан РСФСР. В то же время амнистия распространилась на лиц, участвовавших в качестве рядовых солдат в военных организациях Колчака, Деникина, Врангеля, Савинкова, Петлюры, Булак-Балаховича, Перемыкина и Юденича и находившихся на территории Польши, Румынии, Эстонии, Литвы и Латвии⁵¹. В 1922 г. амнистия распространилась на всех рядовых — участников Кронштадтского мятежа⁵². Находившиеся за границей русские военнопленные и интернированные могли регистрироваться в советских представительствах за рубежом⁵³. Общее число возвратившихся в СССР в течение 1921—1931 гг. составило 181 432 человека, в том числе в 1921 г. — 123 843 человека⁵⁴. Как видим, масштабы возвратной миграции не могли возместить огромный отток насе-

⁴⁸ СУ. 1922. № 1. Ст. 11.

⁴⁹ СУ. 1922. № 15. Ст. 153.

⁵⁰ СУ. 1922. № 51. Ст. 646.

⁵¹ СУ. 1921. № 11. Ст. 74; СУ 1921. № 74. Ст. 611.

⁵² СУ 1922. № 64. Ст. 820.

⁵³ СУ 1923. № 64. Ст. 623.

⁵⁴ См.: *Алехин М.* Эмиграция белая // Эмиграция. Большая Советская Энциклопедия / Под ред. О.Ю. Шмидта. Т. 64. М., 1934. С. 162.

ния. По оценке В. Кабузана, общее число эмигрировавших из России в 1918–1924 гг. достигло не менее 5 млн человек⁵⁵.

В начале 1920-х гг. оптация включила лиц, проживавших на территориях, входивших в состав Российской империи, а затем признанных соответствующими международными договорами как независимые государства⁵⁶. В соответствии с мирными договорами, подписанными РСФСР с Латвией, Литвой, Польшей, Эстонией и Финляндией (1920–1921 гг.), была принята процедура, цель которой состояла в подтверждении ходатайства о праве оптанта на вселение в одну из этих стран. Сложное оформление документов в послевоенное время, избирательный подход к оптантам со стороны советских органов и представителей миссий новых государств противоречили желанию различных групп населения легально покинуть РСФСР. По данным Нижегородского административного подотдела губернского отдела Управления НКВД, из 4510 человек получили право оптации 1813 человек, не уехали 748 человек, а остальные 1948 человек не были пропущены соответствующими миссиями. Из беженских списков миссии исключили главным образом еврейские семьи и русских⁵⁷.

В начале нэпа были введены новые правила выезда граждан РСФСР и иностранцев за границу, ставшие продолжением политики либерализации передвижений — права всех граждан на беспрепятственное передвижение на всей территории РСФСР⁵⁸. Помимо либерализации внутренних перемещений, необходимость смягчения ограничительно-запретительной политики в отношении международной миграции

⁵⁵ См.: Кабузан В.М. Русские в мире: динамика численности и расселения (1719–1989). Формирование этнических и политических границ русского народа. СПб., 1996. С. 230.

⁵⁶ См.: Права и обязанности иностранцев, оптантов и беженцев по международным договорам и по постановлениям Советской власти. С октября 1917 г. по октябрь 1921 г. С. 2.

⁵⁷ См.: Власть Советов. 1923. № 1–2. С. 89. Настороженное отношение советских органов к оптантам, получившим новое гражданство, видно из следующей цитаты: «Охваченные страстным желанием оставить навсегда страну, которая нарушила их покой и тихое благополучие, люди выкапывали пожелтевшие дедовские бумажки, устанавливающие их право на оптацию. Прокатилась беженско-оптационная волна, унося на своих мутно-грязных гребнях сотни тысяч людей трусливых и слабых, очищая молодую Республику от ненужного элемента, не воспринявшего по духу своему наш Красный Октябрь и непригодного для нас в процессе нашей творческой работы» (Асеев М. К перелому в оптанско-репатриационной волне // Власть Советов. 1923. № 3. С. 75–77).

⁵⁸ СУ. 1922. № 11. Ст. 106.

была вызвана установлением дипломатических отношений, развивавшимися торговыми, экономическими, культурными, гуманитарными связями РСФСР. В 1922 г. был допущен выезд граждан РСФСР и иностранцев за границу⁵⁹. Процедура оформления выезда для граждан РСФСР первоначально предусматривала получение особого разрешения НКВД в виде визы на заграничные паспорта, для иностранцев — визы на национальные паспорта. В то же время ОГПУ или его органы могли отказать в праве на выезд при невыполнении государственной повинности, невыплате всякого рода налогов, в случае, если выезжающее лицо находилось под судом или следствием, или разыскивалось органами власти РСФСР, а также по мотивам государственных интересов и охраны безопасности Республики⁶⁰. Консульский сбор за заграничный паспорт составлял 20 золотых рублей⁶¹. Выезд граждан РСФСР регулировали также ведомственные инструкции, дававшие право ограничить выезд за границу отдельным группам специалистов. В дальнейшем выдача паспортов гражданам РСФСР была передана в ведение НКВД и его местных организаций⁶². В 1926 г. был существенно повышен консульский сбор: за общегражданский паспорт до 200 руб., для живущих на нетрудовой доход до 300 руб.⁶³ В условиях безработицы увеличение консульского сбора за паспорт уменьшило возможности эмиграции.

Значительный интерес представляет информация о международной миграции в СССР в 1920-е гг., полученная после обработки данных о разрешениях на въезд и выезд за 1921—1926 гг.⁶⁴ и контрольно-пропускных пунктов ОГПУ о поездках лиц, выбывающих из пределов СССР и прибывающих в СССР за 1924—1928 гг. Полученные данные считались сопоставимыми с данными дореволюционной России (табл. 2).

В 1921 г. в РСФСР возвратились военнопленные и амнистированные участники боевых действий. Как и предвоенная Россия, СССР в течение 1921⁶⁵—1928 гг. терял население в результате внешней ми-

⁵⁹ СУ. 1922. № 34. Ст. 401.

⁶⁰ См.: Инструкция о порядке выезда за границу граждан СССР и иностранцев с приложением форм заявлений, анкет, виз и пр. (изданная во исполнение постановления Совета Народных Комиссаров от 19 декабря 1922 г.). М., 1923. С. 7.

⁶¹ СУ. 1922. № 22. Ст. 232.

⁶² СУ СССР. 1923. № 1. Ст. 6.

⁶³ СУ СССР. 1926. № 167. Ст. 27.

⁶⁴ Оболенский (Осинский) В.В. Международные и межконтинентальные миграции в довоенной России и СССР. М., 1928. С. 121.

⁶⁵ СССР был образован в декабре 1922 г., однако в отношении приводимых здесь данных мы оставляем временные интервалы в редакции автора.

Таблица 2. Масштабы международной миграции граждан СССР и иностранцев через границы СССР за 1921–1928 гг. (тыс. чел.)*

	Граждане СССР			Иностранные подданные		
	Въехало	Выехало	Сальдо миграции	Въехало	Выехало	Сальдо миграции
1921 г.	111,8	4,4	107,4	0,2	159,2	–159,0
1922 г.	8,6	10,7	–2,1	4,0	312,8	–308,8
1923 г.	29,8	50,7	–20,9	18,6	25,1	–6,5
1924 г.	55,5	55,4	0,1	44,5	44,6	–0,1
1925 г.	49,7	56,1	–6,4	50,3	41,9	8,4
1926 г.	40,0	48,9	–8,9	60,0	51,1	8,9
1927 г.	47,3	49,8	–2,5	52,7	50,2	2,5
1928 г.	46,5	47,9	–2,2	46,5	47,9	–1,4

* Таблица составлена на основании: *Оболенский (Осинский) В.В.* Указ. соч. С. 121, 124; *Корсуновский С.* Миграция через границы СССР в 1928 г. // Статистическое обозрение. 1929. № 10. С. 104. Примечание: за 1921–1923 гг. приводятся данные о числе выданных разрешений.

грации, хотя масштабы таких потерь существенно уменьшились. Отток иностранцев в 1921–1922 гг. показал, что предложенные государством условия получения российского гражданства для большей части иностранцев, оказавшихся после 1917 г. на территории РСФСР, были неприемлемыми. В связи с этим интересным, хотя и ожидаемым, стало сравнение переписей населения 1926 г. и 1897 г., пересчитанных для территории СССР. Как и предполагалось, в 1926 г. в СССР существенно сократилась численность подданных других государств. В 1897 г. в России было учтено 64,7 тыс. подданных Германии, в 1926 г. их было 8,0 тыс., Австро-Венгрии — соответственно 35,9 тыс. и 12,5 тыс. человек, Англии — 7,5 тыс. и 0,5 тыс., Франции — 7,9 тыс. и 0,7 тыс. человек. В то же время выросло количество подданных азиатских государств с 256,0 тыс. до 285,3 тыс. человек, в том числе Китая — с 47,6 тыс. до 81,8 тыс., Кореи — с 12,9 тыс. человек до 84,0 тыс. человек⁶⁶. Причинами происшедших изменений был назван распад страны и связанное с ним отделение районов Российской империи с наиболь-

⁶⁶ См.: *Оболенский (Осинский) В.В.* Указ. соч. С. 126.

шей эмиграцией еврейского населения в довоенные годы, а также ликвидация помещичьего землевладения, увеличившая наделы в основном малоземельных крестьян⁶⁷. Неоднозначность такого объяснения очевидна. Речь шла о противоречивой оценке последствий аграрных преобразований и их преувеличенном влиянии на эмиграцию, поскольку участие русского крестьянства в заокеанском движении в предвоенные годы было незначительным. Остались без внимания причины потенциальной эмиграции, возникшие в 1920-е гг. — растущий уровень городской безработицы, жилищный кризис в городах, низкий уровень жизни, принудительная маргинализация отдельных слоев населения («лишенцы» и др.), разрыв родственных и семейных связей. В главном оказался неверным прогноз эмиграционного потенциала еврейского населения. Известно, что в условиях Первой мировой войны была фактически ликвидирована черта оседлости (отмененная затем законом Временного правительства). Вследствие этого потоки еврейского населения из западных и юго-западных губерний устремились в города центральной России. Такое территориальное перераспределение еврейского населения на время смягчило ситуацию, но, как показала история, массовая эмиграция евреев из СССР была лишь отложена на послевоенные годы.

Сокращение численности прибывших и выбывших за 1924—1928 гг. свидетельствует о реальном контроле советского государства над международной миграцией с помощью законодательных мер, усиления охраны государственных границ. В то же время возможность покинуть СССР, открывшуюся после 1922 г. и сохранившуюся до конца 1920-х гг., использовала, как известно, часть интеллигенции. В итоге одним из последствий эмиграции из РСФСР (СССР) стала необходимость в значительном привлечении в страну квалифицированных рабочих и специалистов, особенно в связи с распространением иностранных концессий.

В 1927 г. Постоянная комиссия СТО по трудовой сельскохозяйственной и промышленной иммиграции и эмиграции была упразднена. Это означало прекращение притока в страну сельскохозяйственных и промышленных иммигрантов. Для выполнения планов по ускоренной индустриализации перед ВСНХ СССР была поставлена задача разработать номенклатуру специальностей и квалификаций, востребованных в промышленности, в соответствии с которой было бы целесообразно привлекать иностранцев из-за рубежа⁶⁸.

⁶⁷ См.: *Оболенский (Осинский) В.В.* Указ. соч. С. 120—122.

⁶⁸ СУ СССР. 1927. № 10. Ст. 95.

С 1927 г. ВСНХ СССР должен был ежегодно составлять план зарубежных командировок работников промышленности, находящейся в ведении ВСНХ СССР и союзных республик⁶⁹. В 1928 г. служащие Главного электротехнического управления (Днепрогэса) были командированы за границу для получения консультаций, ознакомления с техническими усовершенствованиями, изучения специальных вопросов, производства заказов и получения таковых⁷⁰. Одновременно предусматривались командировки значительного числа молодых инженеров на практику за границу на продолжительный срок (от одного до трех лет). В связи с ростом капиталовложений в промышленность ВСНХ решалась задача увеличения притока зарубежных специалистов в государственную промышленность для рационализации производства, работ по капитальному строительству и проектированию, для консультации наиболее крупных строек⁷¹. Известно, что реализация Первого пятилетнего плана потребовала привлечения в СССР значительных иностранных инвестиций и иностранных специалистов.

Выше мы отмечали, что формирование федеративных отношений между союзными республиками определило политику гражданства в рамках СССР. Основной Закон (Конституция) СССР 1924 г. установил единое союзное гражданство для граждан союзных республик. Разработка основного законодательства в области прав иностранцев, согласно Конституции СССР, находилась в ведении верховных органов СССР⁷². В последующие годы соответствующие конституционные нормы были развиты в «Положении о союзном гражданстве» (1924 г.), «Положении о гражданстве Союза ССР» (1930 г.), «Положении о гражданстве СССР» (1931 г.), «Законе о гражданстве СССР» (1938 г.).

Помимо подтверждения единого союзного гражданства, «Положение о союзном гражданстве» (1924 г.) определило политические права иностранных граждан — трудовых иммигрантов, принадлежащих к рабочему классу или не пользующимся чужим трудом крестьянству. Право приема иностранных граждан в советское гражданство предоставлялось центральным исполнительным комитетам союзных республик, на территории которых проживал иностранец. Перечень лиц, утратив-

⁶⁹ СУ СССР. 1927. № 24. Ст. 265.

⁷⁰ См.: Извлечение из утвержденного СНК СССР 14 мая 1928 г. Положения о государственном Днепровском строительстве (Днепрогэсе) // Известия НКТ СССР. 1928. № 30–31. С. 54.

⁷¹ СУ СССР. 1928. № 33. Ст. 297.

⁷² См.: Конституции и Конституционные акты Союза ССР (1922–1931) / Под ред. И.П. Трайнина. М., 1940. С. 42–43.

ших гражданство СССР, включил выехавших за пределы СССР (с разрешения органов СССР или союзных республик или без такого разрешения), но не возвратившихся или не возвратившихся по требованию соответствующих органов власти. Очевидно, в 1924 г. имелись в виду лица, воспользовавшиеся упомянутым выше законом 1922 г., разрешавшим выезд граждан из РСФСР за границу. Положение (1924 г.) допускало выход из союзного гражданства с разрешения центральных исполнительных комитетов или центрального исполнительного комитета Союза ССР⁷³. Говоря о законодательстве, регулировавшем положение иностранцев, необходимо иметь в виду сравнительно небольшую группу лиц, внимание к которой определялось нерешенностью ряда правовых вопросов, а также динамичностью численности и состава группы. Внимание к выходу из гражданства СССР можно интерпретировать как свидетельство актуальности проблемы. Считается, что благодаря Положению (1924 г.) была преодолена разобщенность в решении аналогичных вопросов разными союзными республиками⁷⁴.

Положение о гражданстве Союза ССР (1930 г.), устранив отдельные проблемы прежнего законодательства, также определило порядок лишения советского гражданства. Выход из советского гражданства лиц, проживающих в пределах Союза ССР, был разрешен постановлением Президиума ЦИК Союза ССР или президиума ЦИК соответствующей союзной республики. Заявитель, получивший отказ от президиума ЦИК союзной республики, мог его обжаловать в Президиуме ЦИК Союза ССР. Кроме общих правил приобретения гражданства, был введен упрощенный порядок приобретения гражданства и выхода из гражданства — по постановлению окружного исполнительного комитета или соответствующего ему органа. Правда, такой порядок ограничивался приемом отдельных групп иностранцев — рабочих и крестьян, проживающих в пределах СССР для трудовых занятий, лиц, преследуемых за революционно-освободительную деятельность, а также иностранцев, вступающих в брак с гражданами СССР. Лишение гражданства Союза ССР могло происходить только по постановлению ЦИК Союза ССР. Постановления ЦИК союзных республик о лишении гражданства должны были утверждаться Президиумом ЦИК Союза ССР⁷⁵.

Однако «Положение о гражданстве СССР» (1931 г.) внесло изменения в процедуру получения гражданства. Прием в гражданство Союза

⁷³ СУ СССР. 1924. № 23. Ст. 202.

⁷⁴ См.: Шевцов В.С. Гражданство СССР. М., 1980. С. 21.

⁷⁵ СЗ СССР. 1930. № 34. Ст. 367.

СССР не мог быть произведен без одновременного приема в гражданство союзной республики. Поэтому в заявлении о приеме в гражданство должна была быть указана союзная республика, в гражданство которой заявитель хотел быть принятым. Лишение гражданства и его восстановление осуществляли Президиум ЦИК СССР и Президиум ЦИК союзной республики. Упомянутый выше упрощенный порядок приобретения гражданства и выхода из гражданства был упрощен еще больше. Выполнение этих процедур стало возможным по постановлению краевого (областного) исполнительного комитета, ЦИКа автономной республики. Упрощенный порядок приобретения гражданства и выхода из гражданства мог быть предоставлен отдельным районным исполнительным комитетам и городским советам. Такой порядок распространялся на заявителей, проживавших на территории СССР⁷⁶. Попытка упростить процедуру получения гражданства и выхода из него в условиях обширной территории СССР была необходимой мерой. Но, по существу, это была «косметическая» мера, не меняющая принципиально политику гражданства. Так, законом 1932 г. 37 человек, проживавших за границей и сохранивших советские паспорта, были лишены гражданства. Им был также запрещен въезд в СССР. В их числе были Седов Л.Л. и Седова Н.И., Троцкий (Бронштейн) Л.Д.⁷⁷. В 1933 г. упомянутый выше закон, лишивший гражданства СССР основные категории белой эмиграции⁷⁸, дополнила новая категория — бывшие российские подданные, уехавшие из России до 25 октября 1917 г., принявшие иностранное гражданство или подавшие заявление на его получение⁷⁹. Закон 1937 г. лишил гражданства Игнатьева В.Н. и Чичибабина А.Е. как отказавшихся выполнить долг перед родиной, им был запрещен въезд в СССР⁸⁰.

«Закон о гражданстве Союза Советских Социалистических республик» (1938 г.) повысил роль верховных органов государственной власти в решении вопросов приобретения и утраты советского гражданства, отменив в то же время право местных Советов и высших органов автономных республик принимать в советское гражданство. Был также отменен упрощенный порядок приобретения советского гражданства. Выход из советского гражданства разрешался исключительно

⁷⁶ СЗ СССР. 1931. № 4. Ст. 216.

⁷⁷ СУ СССР. 1932. № 13. Ст. 70.

⁷⁸ СУ. 1922. № 1. Ст. 11.

⁷⁹ СУ СССР. 1933. № 34. Ст. 200.

⁸⁰ СЗ СССР. 1937. № 5. Ст. 11, 12.

Президиумом Верховного Совета СССР. Закон впервые ввел понятие «лицо без гражданства»⁸¹.

В 1940 г. был установлен порядок приобретения советского гражданства жителями вновь вошедших в состав СССР союзных республик (Литовской, Латвийской и Эстонской ССР), восстановлены в гражданстве СССР жители Бессарабии, приняты в советское гражданство жители Северной Буковины (1941 г.). Отдельные группы лиц, бывших подданных Российской империи и проживавших за границей, получали, по их просьбе, право восстановить советское гражданство⁸².

В целом в 1917–1930-е гг. политика в области гражданства, определявшаяся в первую очередь необходимостью подавления внутренних и внешних врагов, принципиально изменилась. По сравнению с дореволюционным временем существенно изменилась структура населения, сократились масштабы эмиграции и иммиграции. После образования СССР и до конца 1930-х гг., при стабилизации эмиграционно-иммиграционных процессов на низком уровне, регулирование гражданства решало две задачи — создавалось целостное систематизированное союзное законодательство и более полно регламентировалось приобретение и утрата советского гражданства⁸³. Создание такого законодательства находилось в русле политики изоляционизма, отрицавшей возможные исключения, разночтения закона и т.д., так же как централизация вопросов приобретения и особенно утраты советского гражданства, прекращение обсуждения этих вопросов и публикаций статистических данных о гражданстве и международной миграции в СССР в открытой печати.

2. 1940–1980-е гг.

Решавшиеся после Великой Отечественной войны вопросы в области гражданства были сходными с теми, что находились в центре внимания после Первой мировой и Гражданской войны. Речь шла о масштабной репатриации советских военнопленных и перемещенных лиц, оказавшихся за пределами СССР, перемещениях населения (оптации) в результате пересмотра государственных границ, возвращении военнопленных, находившихся на территории СССР.

⁸¹ Контекст закона 1938 г. объяснялся капиталистическим окружением СССР, действиями иностранных разведок, засылавших вредителей, диверсантов, шпионов и убийц (Ответы на вопросы рабочих и колхозников. № 23(82). М., 1938. С. 5).

⁸² См.: *Шевцов В.С.* Гражданство СССР. М., 1980. С. 24.

⁸³ См.: там же. С. 20.

Известно, что принципиальная договоренность о репатриации военнопленных и перемещенных лиц — граждан СССР была достигнута на Ялтинской конференции (февраль 1945 г.). Во время работы конференции были заключены двусторонние советско-американские и советско-английские соглашения о взаимной репатриации советских, американских и английских граждан. Аналогичное соглашение с Францией было подписано в июне 1945 г. Советская сторона решала при этом две задачи: 1) осуществить полную репатриацию в СССР советских перемещенных лиц; 2) не допускать образования новой анти-советской эмиграции⁸⁴. Последовавшая депортация имела в основном принудительный характер, и ее активная стадия завершилась в первой половине 1946 г. К этому времени численность советских лиц, перемещенных в СССР, составила 4 199 488 чел. В их числе было 2,7 млн гражданских и 1,5 млн военнопленных. С 1 марта 1946 г. по 1 июля 1952 г. было депортировано более 100 тыс. человек. Численность так называемой «второй эмиграции» из СССР, образовавшейся после Второй мировой войны, была определена в размере 415,7 тыс. человек⁸⁵.

На волне победы в 1945–1947 гг. проводится политика, дававшая право восстановить советское гражданство лицам (а также их детям), состоявшим к 7 ноября 1917 г. подданными бывшей Российской империи, а также лицам, состоявшим в советском гражданстве и утратившим его. Как видим, этот закон распространялся на лиц, пребывание которых на территории СССР исключалось в соответствии с принятым в 1920-е гг. законом. Указы 1945–1947 гг. распространялись на жителей определенных территорий и городов — Маньчжурию, Синцзян, Шанхай, Тяньцзинь, а также Болгарию, Югославию, Францию, Японию, Бельгию, Чехословакию⁸⁶. Однако результаты действия

⁸⁴ См.: Земсков В. Н. «Вторая эмиграция» и отношение к ней руководства СССР, 1947–1955 // История российского зарубежья. Эмиграция из СССР–России 1941–2001 гг. Сборник статей / Под ред. Ю. Полякова и др. М., 2007. С. 64.

⁸⁵ См.: там же. С. 73.

⁸⁶ «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Маньчжурии» (Указ от 10 ноября 1945 г.); «О распространении действия указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 ноября 1945 г. «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Маньчжурии», на подданных бывшей Российской империи, а также на лиц, утративших советское гражданство, проживающих в провинции Синцзян и в городах Шанхай и Тяньцзинь» (Указ от 20 января 1946 г.); «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское

этих Указов не были опубликованы, что наводит на мысль об их невысокой результативности. В 1946 г. были признаны гражданами СССР также лица армянской национальности, возвратившиеся из-за границы в Армению⁸⁷. По оценкам, в послевоенные годы⁸⁸ массовая репатриация зарубежных армян в республику составила 89,7 тыс. человек, а за период 1962–1973 гг. туда переехали еще свыше 26 тыс. человек. Впоследствии многие из них вновь уехали за рубеж⁸⁹.

Значительный объем послевоенных перемещений регулировался на основе двусторонних соглашений. В 1946 г. Соглашение об оптации и переселении предусматривало переселение лиц чешской и словацкой национальностей и членов их семей из СССР в Чехословакию. В то же время русские, украинцы и белорусы и члены их семей приобретали советское гражданство с момента их прибытия на территорию СССР⁹⁰. Советско-польский договор (1957 г.) установил сроки и порядок репатриации из СССР поляков⁹¹.

гражданство, проживающих на территории Франции» (Указ от 14 июня 1946 г.); «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Югославии» (Указ от 14 июня 1946 г.); «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Болгарии» (Указ от 14 июня 1946 г.); «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Японии» (Указ от 26 сентября 1946 г.); «О восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, а также лиц, утративших советское гражданство, проживающих на территории Чехословакии» (Указ от 5 октября 1946 г.) // Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 г. — ноябрь 1958 г.). М., 1959. С. 78–82.

⁸⁷ «О порядке приобретения гражданства СССР лицами армянской национальности, возвращающимися из-за границы на родину в Советскую Армению» (Указ от 19 октября 1946 г.) // Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 г. — ноябрь 1958 г.). С. 83.

⁸⁸ Верхний предел временного периода в источнике не уточняется.

⁸⁹ См.: Армения // Большая российская энциклопедия. Т. 2. М., 2005. С. 238.

⁹⁰ «О выходе из советского гражданства лиц чешской и словацкой национальностей, переселяющихся из СССР в Чехословакию, и приобретении советского гражданства лицами русской, украинской и белорусской национальностей, переселяющихся из Чехословакии в СССР» (Указ от 31 октября 1946 г.) // Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 г. — ноябрь 1958 г.). С. 83.

⁹¹ «О ратификации советско-польского соглашения о сроках и порядке дальнейшей репатриации из СССР лиц польской национальности» (Указ от 5 июня 1957 г.) // Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 г. — ноябрь 1958 г.). С. 208.

Характерной чертой рубежа 1960-х и последующего времени стал переход от «холодной войны» к росту экономических, гуманитарных, культурных связей СССР с зарубежным миром. Ответом на эти процессы стал новый Закон о гражданстве СССР (1978 г.)⁹². В 29 статьях этого Закона вопросы гражданства были рассмотрены наиболее полно. Закон подтвердил единое союзное гражданство, так же как и наличие собственного гражданства у каждой союзной республики. В соответствии с Конституцией СССР Закон предусматривает право граждан СССР за границей пользоваться защитой и покровительством советского государства. В то же время за гражданином СССР не признавалась принадлежность к гражданству иностранного государства. В Законе уделяется внимание вопросам приобретения гражданства, утрате гражданства и восстановлению в гражданстве. Иностранцы граждане и лица без гражданства могли быть приняты по их ходатайствам в гражданство СССР независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, места жительства. Основаниями утраты гражданства были признаны выход из гражданства СССР, лишение гражданства СССР, действия международных договоров СССР, иные основания, предусмотренные Законом. Выход из гражданства СССР разрешался Президиумом Верховного Совета СССР. Закон определил порядок выхода из гражданства и основания для отказа в нем, если ходатайствующий о выходе имел не исполненные обязательства перед государством или имущественные обязанности, с которыми связаны интересы граждан или государственных, кооперативных и других общественных организаций. Выход из гражданства не допускался, если ходатайствующий о выходе был привлечен в качестве обвиняемого, если выход противоречил интересам государственной безопасности и др. Лишение гражданства предусматривалось в исключительном случае по решению Президиума Верховного Совета СССР⁹³.

Как видим, с позиций сегодняшнего дня обращает на себя внимание противоречие между менявшимися условиями, свидетельствовавшими о расширении внешних связей и контактов СССР, и задачей, которые решал Закон 1978 г. — продлить законодательно изоляцию СССР. В этом отношении интересны комментарии к Закону (1978 г.), свидетельствующие об особом внимании к нормам, устанавливающим порядок принятия и рассмотрения ходатайств о приеме в гражданство

⁹² Закон утратил силу с 1 января 1991 г.

⁹³ Закон СССР «О гражданстве» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 49. Ст. 816.

и выхода из него, а также вопросам лишения гражданства. В частности, особенностью советского гражданства как правового института было признано то, что в нем непосредственно не закреплялись права и обязанности граждан, т.е. не содержались предписания относительно того, что может и чего не может делать гражданин. Учитывая это, Закон 1978 г. подтвердил, что в СССР решение вопросов, связанных с принадлежностью к гражданству, относится к ведению высших органов власти. По поводу выхода из гражданства гражданин мог обратиться с ходатайством в Президиум Верховного Совета СССР. Однако вопрос решался исключительно государством. Это не означало, что не принималось во внимание желание человека выйти из гражданства. Напротив, при лишении гражданства наличие определенного желания и волеизъявления лица, которого лишают гражданства, уже не предполагалось⁹⁴.

Таким образом, Закон 1978 г. не изменил характер политики в сфере гражданства, отражающий закрытость страны, установленную после 1917 г. Более того, Закон стал ответом на менявшиеся планы населения в отношении международной миграции. Речь идет о первой послевоенной волне эмиграции евреев из СССР. Как видно из исследований, она обозначилась в конце 1960-х — начале 1970-х гг. после шестидневной войны Израиля 1967 г., послужившей толчком к развитию еврейского самосознания, в первую очередь самосознания советских евреев. Всего на этом этапе выехали из СССР около 70 тыс. человек. Причинами эмиграции (происходившей в условиях противодействия советских властей начавшейся эмиграционной волне) называются развивавшийся государственный антисемитизм, политические и экономические успехи Израиля⁹⁵. Возраставший эмиграционный потенциал советских евреев, как и ряда других национальностей, вступил в противоречие с Законом 1978 г.

В советской литературе 1970–1980-х гг. процесс роста международных связей СССР рассматривался как свидетельство увеличения масштабов притока иностранцев в СССР (Кузнецов М.Н. и др.). Он стал обоснованием потребностей в нормах, касающихся правового положения иностранцев в СССР, ранее применявшихся на практике, но не закрепленных законодательно. «Закон о правовом по-

⁹⁴ См.: Шевцов В.С. Указ. соч. С. 26, 28, 30.

⁹⁵ См.: Энгель В.В. Социально-психологические аспекты еврейской эмиграции из СССР/СНГ последней трети XX — начала XXI века (на примере Израиля, США и Германии) // История российского зарубежья. Эмиграция из СССР-России 1941–2001 гг. Сб. статей / Под ред. Ю. Полякова и др. С. 172–173.

ложении иностранных граждан в СССР» (1981 г.) распространился на иностранцев и лиц без гражданства⁹⁶. Нельзя не отметить, что Закон 1981 г. принимался в условиях, когда статистика численности и структуры иностранцев и лиц без гражданства в СССР не была доступной для анализа. С одной стороны, нетрудно предположить, что соответствующие абсолютные и относительные показатели в СССР существенно отличались от многих европейских стран. С другой стороны, не учитывались возможные последствия притока иностранцев в СССР в ближайшие годы. Сложному и громоздкому законодательству буржуазных стран об иностранцах советское законодательство противопоставлялось как сравнительно простое, поскольку важнейшие положения о правовом положении иностранцев были закреплены Конституцией СССР и Основами законодательства Союза ССР и союзных республик. Иностранные граждане пользовались правами, которые вытекали из общепризнанного в международной практике приравнивания их к местным гражданам (принцип национального режима). Таким образом, основные положения действовавшего в СССР законодательства (гражданского, семейного, уголовного, процессуального и т.д.), предоставлявшие права и определявшие обязанности советских граждан, были, за редким исключением, применимы и к иностранцам⁹⁷. Закон 1981 г. зафиксировал предоставление иностранным гражданам в СССР национального режима, подчеркнув их равенство перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности и т.д. В области трудовых отношений, например, иностранным гражданам, постоянно проживавшим в СССР, предоставлялось право работать в качестве рабочих и служащих на предприятиях, в учреждениях или организациях или заниматься иной трудовой деятельностью на основаниях и в порядке, установленных для граждан СССР. Временно пребывающие в СССР иностранные граждане могли заниматься трудовой деятельностью, если это было совместимо с целями их пребывания. Иностранные граждане и лица без гражданства, находившиеся в СССР, имели право на отдых, охрану здоровья, социальное обеспечение, получение образования, пользование достижениями культуры. В то же время Закон 1981 г. обязывал иностранцев уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы, тради-

⁹⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

⁹⁷ См.: Кузнецов М.Н. Иностранные граждане и лица без гражданства на территории СССР: Правовые вопросы: Учеб. пособие. М., 1985. С. 15.

ции, обычаи и т.д. В целом Закон считался важным вкладом в развитие и углубление международного сотрудничества, обеспечения прав человека⁹⁸. Нетрудно заметить, что в отношении к иностранцам Закон 1981 г. использовал принципы политики, сложившиеся в ранние советские годы. Однако в 1980-е гг. предсказать последствия такой политики было значительно труднее.

Известно, что на протяжении своей истории многие страны мира накопили значительный опыт разработки и применения законодательства, регулирующего отношения государства и населения в области получения и выхода из гражданства, включая международную миграцию. Очевидно, что такой опыт в виде непрерывной цепи законов, постановлений, комментариев к законам в области гражданства и международной миграции трудно переоценить. С этих позиций уникальность России состоит в наличии двух «опытов» — дореволюционного и советского. Поскольку советский опыт формировался как альтернатива дореволюционному, то речь идет об отсутствии преемственности в области политики гражданства между дореволюционной Россией и советской Россией. Впрочем, такой «альтернативный» опыт может иметь положительные моменты при выборе траектории развития политики гражданства в будущем. Но для этого его необходимо глубоко и непредвзято изучить. В любом случае более успешным представляется дореволюционный опыт, который в современных условиях нуждается тем не менее в существенной корректировке.

4. Заключение

Подводя итоги сказанному выше, мы можем сделать следующие выводы.

1. Несмотря на неизбежные колебания, с началом реформ Петра I международная миграция и политика подданства (гражданства) в России становятся составной частью государственной политики, играя важную роль в модернизации и укреплении обороноспособности России. В долговременном плане государственную политику подданства в имперской России вплоть до Февральской (1917 г.) революции можно определить как удержание выхода населения из российского подданства и привлечение в отдельные периоды иностранцев. Эпизодическими были меры, направленные на возвращение бывших подданных в Россию. Такой характер политики соответствовал популяционист-

⁹⁸ См.: Кузнецов М.Н. Указ. соч. С. 17–18.

ской концепции народонаселения, приверженность которой объясняется расширением территории России.

2. Как и в большинстве стран Европы и Америки, регулирование подданства в России в качестве важной проблемы не только государственного, но и международного права становится актуальной во второй половине XIX — начале XX в. Либеральный закон 1864 г., определивший положение иностранцев в России, способствовал притоку иностранных инвестиций. Однако последствия этого закона выразились в усилении земельных и национальных противоречий. Росту напряженности способствовала также политика государства в отношении эмиграции евреев из России.

3. Траектория политики принципиально меняется после октября 1917 г. в результате введения запрета на выход из гражданства РСФСР и возвращения в СССР основной части «белой эмиграции». Вместе с тем ускоренная индустриализация определила необходимость привлечения в СССР в конце 1920—1930-е гг. иностранных специалистов.

4. После образования СССР и до конца 1930-х гг., в условиях стабилизации эмиграционно-иммиграционных процессов на низком уровне, регулирование гражданства решало две задачи: создание целостного систематизированного союзного законодательства при более полной регламентации приобретения и утраты советского гражданства. Создание такого законодательства проходило в русле политики изоляционизма, централизации решения этих вопросов, прекращения их обсуждения и публикаций статистических данных о гражданстве и международной миграции в СССР в открытой печати.

5. Решавшиеся после Великой Отечественной войны вопросы в области гражданства были сходными с теми, что находились в центре внимания после Первой мировой и Гражданской войны. Речь шла о масштабной репатриации советских военнопленных и перемещенных лиц, оказавшихся за пределами СССР, перемещениях населения (оптации) в результате пересмотра государственных границ, возвращении военнопленных, находившихся на территории СССР.

6. «Потепление» международных отношений в 1950—1970-е гг. означало расширение миграционных связей СССР. Вместе с тем Закон 1978 г. фактически продлевал изоляцию СССР, что подтверждается нормами, устанавливающими порядок принятия и рассмотрения ходатайств о приеме в гражданство и выхода из него, а также вопросами лишения гражданства. Вместе с тем Закон 1978 г. не смог в силу объективных причин приостановить возраставший эмиграционный потенциал советских евреев, как и ряда других национальностей. В то же

время Закон 1981 г., регулировавший положение иностранцев и лиц без гражданства в СССР, принимался в условиях, когда статистика этих категорий населения не была доступной для анализа. С одной стороны, нетрудно предположить, что соответствующие абсолютные и относительные показатели в СССР существенно отличались от многих европейских стран. С другой стороны, не учитывались возможные последствия притока иностранцев в СССР в ближайшие годы. Закон 1981 г. зафиксировал предоставление иностранным гражданам в СССР национального режима, подчеркнув их равенство перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности и т.д. Нетрудно заметить, что в отношении к иностранцам Закон 1981 г. использовал принципы политики, сложившиеся в ранние советские годы.

7. Известно, что многие страны мира накопили большой опыт разработки и применения законодательства, регулирующего отношения государства и населения в области получения и выхода из гражданства. Очевидно, что такой опыт в виде непрерывной цепи законов, постановлений, комментариев к законам в области гражданства и международной миграции трудно переоценить. С этих позиций уникальность России состоит в наличии двух «опытов» — дореволюционного и советского. Правда, их объединяет отсутствие надежной статистики международной миграции. Поскольку советский опыт формировался как альтернатива дореволюционной политике, речь идет об отсутствии преемственности в области гражданства между дореволюционной Россией и советской Россией. Впрочем, такой «альтернативный» опыт может иметь положительные моменты при выборе траектории развития политики гражданства в будущем. Речь, в частности, идет о выборе государственных целей и устойчивости в проведении политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Алехин М. Эмиграция белая // Эмиграция. Большая Советская Энциклопедия / Под ред. О.Ю. Шмидт. Т. 64. М.: Советская энциклопедия, 1934. С. 162.

Асеев М. К перелому в оптанско-репатриационной волне // Власть Советов. 1923. № 3. С. 75–77.

Владыченко П. За счастьем и правдой. Очерки и наблюдения русского путешественника // Русское богатство. 1904. № 5–10.

Воблый К. Иммиграция в Соединенные Штаты (по новейшим данным американской статистики) // Вестник Европы. 1906 IX. С. 156–165.

Гайдуков Д.А. Гражданство СССР. М: Изд-во Ведомостей Верховного Совета РСФСР, 1940.

Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. СПб.: Тип. «Правда», 1909.

Земсков В.Н. «Вторая эмиграция» и отношение к ней руководства СССР, 1947–1955 // История российского зарубежья. Эмиграция из СССР–России 1941–2001 гг. Сборник статей / Под ред. Ю. Полякова и др. М.: Институт Российской истории РАН, 2007.

Кабузан В.М. Русские в мире: динамика численности и расселения (1719–1989). Формирование этнических и политических границ русского народа. СПб.: Рус-Балт. информ. центр «Блиц», 1996.

Конституции и Конституционные акты Союза ССР (1922–1931) / Под ред. И.П. Трайнина. М.: Изд-во Ведомостей Верховного Совета РСФСР, 1940.

Конькова А.Ю. Документы, удостоверяющие личность в Российской империи // Научный вестник Крыма. 2017. № 4(9).

Корсуновский С. Миграция через границы СССР в 1928 г. // Статистическое обозрение № 10. М.: Издание ЦСУ Союза ССР, 1929.

Кузнецов М.Н. Иностранные граждане и лица без гражданства на территории СССР: Правовые вопросы: Учеб. пособие. М.: Изд-во УДН, 1985.

Левин Д.М. Иностранцы в РСФСР // Власть Советов 1922. № 3. С. 46–52.

Оболенский (Осинский) В.В. Международные и межконтинентальные миграции в довоенной России и СССР. М.: ЦСУ СССР, 1928.

Ответы на вопросы рабочих и колхозников. № 23(82). М.: Мособлпартиздат, 1938.

Патканов С. Внешнее пассажирское движение между Россией и другими государствами за период времени 1897–1907 гг. // Ежегодник России 1909 г. (год шестой). СПб., 1910.

Патканов С. Иммиграция из России в Соединенные Штаты за десятилетие 1900–1909 гг. // Ежегодник России 1910 г. (год седьмой). СПб., 1911.

Паттерсон Дж.Г. С иудеями в Палестинской кампании. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2014.

Права и обязанности иностранцев, опантов и беженцев по международным договорам и по постановлениям Советской власти. С октября 1917 г. по октябрь 1921 г. / Сост. Правовой секцией Информ. — инструкторского п/отд. Отд. Упр. Петрогубисполкома, Пг.: Б.и., 1921.

Пыжиков А.В. Грани русского раскола. Тайная роль старообрядчества. От 17 века до 17 года. М.: Концептуал, 2018.

Пятигорский Г. Эмиграция крымских татар // Вестник Европы. 1904. № 7. С. 89–107.

Рихтер Д. Эмиграция // Энциклопедический словарь / Под ред. Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т.XL//А. СПб.: Полрадис, 1904. С. 758.

Турубинер А.М. Гражданство// Энциклопедия государства и права / Под ред. П. Стучки. Т.I. Вып. 2. М.: Изд-во Ком. акад., 1925–1927.

Турубинер А.М. Государственный строй РСФСР. (Конспект лекций). М.: Юрид. изд-во Наркомюста, 1923.

Фельштинский Ю.Г. К истории нашей закрытости: законодательные основы советской иммиграционной и эмиграционной политики. Лондон: Overseas publ. Interchange, 1988.

Шевцов В.С. Гражданство СССР. М.: Моск. Рабочий, 1980.

Энгель В.В. Социально-психологические аспекты еврейской эмиграции из СССР/СНГ последней трети XX — начала XXI века (на примере Израиля, США и Германии) // История российского зарубежья. Эмиграция из СССР-России 1941–2001 гг. Сб. статей / Под ред. Ю. Полякова и др. М.: Ин-т Российс. истории РАН, 2007.

Яновский С.Я. Русское законодательство и эмиграция // Журнал Министерства юстиции. 1909. № 4. С. 86–114.

Lohr E. Russian citizenship: from empire to Soviet Union. Harvard University Press, Massachusetts and London, England. 2012.

Meyer J.H. Immigration, return, and politics of citizenship: Russian Muslims in the Ottoman Empire, 1860–1914 // International Journal of Middle East Studies № 39 (2007) P. 15–32. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020743807212516>

Miller A. The Romanov Empire and nationalism. Essays in the methodology of historical research. Central European University Press. Budapest, New York? 2008. DOI: 10.1017/S039526490002672X

REFERENCES

Alehin M. (1934) Emigratsiya belaya // Emigratsiya. Bolshaya Sovetskaya Entsiklopediya pod redaktsiey Shmidt O. Yu. Tom 64, M: Sovetskaya entsiklopediya 1934, p.162 (in Russ.)

Aseev M. (1923) K perelomu v optansko-repatriatsionnoy volne // Vlast' Sovetov N3, p.75–77

Vladychenko P. (1994) Za schast'em I pravdoy. Ocherki I nabludeniya russkogo puteshestvennika // Russkoe bogatstvo NN5–10 i dr. (in Russ.)

Voblyi K. (1906) Immigratsiya v Soedinennye Shtaty (po noveyshim dannym amerikanskoy statistiki) // Vestnik Evropy N IX (in Russ.)

Gaydukov D.A. (1940) Grazhdanstvo SSSR, M: Izd-vo vedomostey verhovnogo sove-ta RSFSR (in Russ.)

Gessen V.M. (1909) Poddanstvo, ego ustanovlenie I prekraschenie. Spb: Tip. Prav-da (in Russ.)

Zemskov V.N. (2007) “Vtoraya emigratsiya” I otnoshenie k ney rukovodstva SSSR, 1947–1955 // Istoriya rossiyskogo zarubezh'ya. Emigratsiya iz SSSR — Russia 1941–2001 gg. Sbornik statey. M: Institut Rossiyskoy istorii RAN (in Russ.)

Kabuzan V.M. (1996) Russkie v mire: dinamika chislennosti I rasseleniya (1719–1989), Formirovanie etnicheskikh I politicheskikh granits russkogo naroda. Spb: Rus — Balt. Inform. Tsentr “Blits” (in Russ.)

Konstitutsiya I Konstitutsionnye akty Souza SSR (1922–1931) pod red. I.P. Traynina (1940) M: Izd-vo “Vedomostey Verhovnogo Soveta RSFSR” (in Russ.)

Kon'kova A. Yu. (2017) Dokumenty, udostoveryavshiesya lichnost' v Rossiyskoy imperii // Nauchnyy vestnik Kryma N4(9) (in Russ.)

Korsunovskiy S. (1929) Migratsiya cherez granitsy SSSR v 1928 g. // Statisticheskoe obozrenie N10 M: Izdanie TsSU Souza SSR (in Russ.)

Kuznetsov M.N. (1985) Inostrannye grazhdane i litsa bez grazhdanstva na territorii SSSR: pravovye voprosy. Uchebnoe posobie. M: Izd-vo UDN (in Russ.)

Levin D.M. (1922) Inostrantsy v RSFSR // Vlast' Sovetov N3, p. 46–52 (in Russ.)

Lohr E. Russian citizenship: from empire to Soviet Union. Harvard University Press, Massachusetts and London, England. 2012

Meyer J.H. Immigration, return, and politics of citizenship: Russian Muslims in the Ottoman Empire, 1860–1914 // Middle East Studies № 39 (2007), pp. 15–32. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020743807212516>

Miller A. The Romanov Empire and nationalism. Essays in the methodology of historical research. Central European University Press. Budapest, New York 2008, 242 p. DOI: 10.1017/S039526490002672X

Obolenskiy (Osinskiy) V.V. (1928) Mezhdunarodnye i mezhkontinental'nye migratsii v dovoennoy Rossii i SSSR. M: TsSU SSSR (in Russ.)

Otveti na voprosy rabochih i kolhoznikov (1938) N23(82). M: Mosoblizdat (in Russ.)

Patkanov S. (1910) Vneshnee passazhirskoe dvizhenie mazhdu Rossiei i drugimi gosudarstvami za period vremeni 1897–1907 gg. // Ezhegodnik Rossii 1909 g. (god shestoy). Spb. (in Russ.)

Patkanov S. (1911) Immigratsiya iz Rossii v Soedinennye Shtaty za desyatiletie 1900–1909 gg. // Ezhegodnik Rossii 1910 g. (god sed'moy). Spb. (in Russ.)

Patterson D.G. (2014) S iudeyami v Palestinskoy kampanii. SPb.: Izd-vo Evropeiskogo universiteta v Sankt — Peterburge (in Russ.)

Prava i obyazannosti inostrantsev, optantov i bezhentsv po mezhdunarodnym dogovoram i po postanovleniyam Sovetskoy vlasti. S oktyabrya 1917 g. po oktyabr' 1921 g. (1921) Sost. Pravovoy seksii Inform.-instruktorskogo p/otd. Otd. Upr. Petrogubispolkoma (in Russ.)

Pyzhykov A.V. (2018) Grani russkogo raskola. Taynaya rol' staroobryadchestva. Ot 17 veka do 17 goda. M: Kontseptual (in Russ.)

Pyatogorskiy G. (1904) Emigratsiya krymskih tatar // Vestnik Evropy N7, p. 89–107 (in Russ.)

Rihter D. (1904) Emigratsiya // Entsiklopedicheskiy slovar'. Pod ped. F.A. Brokgauza i I.A. Efrona, t. XL//A. Spb.: Polradis, p. 758 (in Russ.)

Turubiner A.M. (1925–1927) Grazhdanstvo // Entsiklopediya gosudarstva i prava. Pod red. P. Stuchki t 1, vyp.2 M.: izd-vo Kom. akad (in Russ.)

Turubiner A.M. (1923) Gosudarstvenniy story RSFSR (Konspekt lektsiy), M.: Yurid. Izd-vo Narkomusta (in Russ.)

Fel'shtinskiy Yu.G. (1988) K istorii nashey zakrytosti: zakonodatel'nye osnovy sovetskoy immigratsionnoy i emigratsionnoy politiki. London: Overseas publ. Interchange (in Russ.)

Shevtsov V.S. (1980) Grazhdanstvo SSSR, M.: Mosk. Rabochiy (in Russ.)

Engel' V.V. (2007) *Sotsial'no-psihologicheskie aspekty evreyskoy emigratsii iz SSSR/ SNG posledney trety XX — nachala XXI veka (na primere Israel, USA i Germany) // Istiriya rossiiskogo zarubezh'ya. Emigratsiya iz SSSR — Russia 1941–2001 gg. Sb. Statey pod redaktsiei Yu. Polyakova i dr. M.: In-t Rossiis. Istorii RAN (in Russ.)*

Yanovskiy S.Ya. (1909) *Russkoe zakonodatel'stvo i emigratsiya // Zhurnal Ministerstva yustitsii, N4, p. 86–114 (in Russ.)*

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Моисеенко Валентина Михайловна — доктор экономических наук, профессор, исполнитель в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-010-00670\19 «Оценка результатов реализации миграционной политики Российской Федерации и предложения по ее модернизации в новых экономических и геополитических условиях».

AUTHORS' INFO:

Valentina M. Moiseenko — Doctor of Economics, Professor, research associate of the RFBR-supported project No. 19-010-00670\19 "Assessment of the results of the migration policy of the Russian Federation and proposals for its modernization in the new economic and geopolitical conditions".

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Моисеенко В.М. От подданства России к гражданству СССР // Труды Института государства и права РАН / *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS.* 2019. Т. 14. № 6. С. 58–94. DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-6-moiseenko

CITATION:

Moiseenko, V.M. (2019). From Citizenship of Russia to the Nationality of the USSR. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 14 (6), pp. 58–94. DOI: 10.35427/2073-4522-2019-14-6-moiseenko