

ПРАВО

УДК 341.7

*Л.П. Белковец***РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ДОКАЗАТЕЛЬСТВА ПРАВ
ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНСТВА В СССР (1930–1950-е гг.)**

Рассматриваются правила, согласно которым в СССР признавалось иностранное гражданство осевших в стране иностранцев (бывших военнопленных, оптантов, беженцев, репатриантов и т.п.). Исследованы «Положения о гражданстве» 1924, 1930, 1931 и 1938 гг., нормативные акты регулирующих органов – ОГПУ, НКВД, МВД, извлечённые из архивов Российской Федерации, и дипломатические документы из Политического архива МИД Германии.

Ключевые слова: регулирование; права; иностранцы; гражданство; СССР.

Советская Россия признавала два вида национальных паспортов, которые могли служить доказательством иностранного гражданства. К первому относились выданные до Октябрьской революции и имеющие следы проживания иностранца в бывшей Российской империи, или полученные в России в иностранных консульствах, обладавших правом выдачи таковых в силу консульских конвенций. Доверие к ним объяснялось отчасти тем, что до революции российские буржуа не имели «психологической предпосылки» убежать из России, заручившись иностранным паспортом [1. С. 48].

Ко второму виду следует причислить национальные документы, выданные после Октября, если на них имелась виза российского полномочного представителя, разрешающая их владельцам въезд в РСФСР (и служащая свидетельством доброкачественности паспорта), и отметка пограничного пункта о пересечении границы. Это была установленная норма международного права, которую органы советской власти старались соблюдать. Такой паспорт служил основанием для выдачи лицу «вида на жительство иностранца».

В силу целого ряда причин объективного свойства признание прав иностранного гражданства в России в 1920-е гг. было осложнено рядом обстоятельств. Сказывались пережитые страной катаклизмы и тот факт, что после Октябрьского переворота 1917 г. при формировании документальной базы гражданства долгое время господствовал настоящий волюнтаризм. Оставшиеся в РСФСР представители иностранных государств оказывали широкую помощь разного рода «буржуазным элементам» в смысле выдачи им документов об иностранном гражданстве, часто без всяких оснований для этого. Ещё энергичнее действовали иностранные представители при белогвардейских властях (Деникине, Юдениче, Врангеле и др.), занимавших периодически те или иные территории РСФСР. Особенно обильно такие документы раздавались при отходе белых с занятых ими территорий. Поэтому не все документы о гражданстве, выданные иностранными представителями после революции, советская власть могла считать достаточными доказательствами иностранного гражданства.

Во-вторых, не все документы, выдававшиеся на сей счёт представителями тех государств, которые заключили договоры с Советской республикой, были легитимными. Правом выдавать паспорта были наделены в РСФСР поначалу три страны: Австрия, Германия и Нор-

вегия, первыми открывшие на российской территории свои консульские представительства. Поэтому документы, выданные представительствами других стран, с которыми не заключались консульские конвенции и которым не было предоставлено договором право выдавать национальные паспорта, не признавались достаточными для доказательства иностранного гражданства. К 1926 г. число иностранных миссий, имевших право выдавать национальные паспорта в СССР, выросло до 18, а вместе с консульскими представительствами – до 48.

К тому же советская власть, сравнив иностранцев в их правах с собственными гражданами, предоставив им, в том числе, возможность пользоваться политическими правами, пыталась поддерживать «чистоту» в их рядах и осуществлять контроль за их пребыванием в стране. По закону о гражданстве СССР 1924 г. проживавшие в СССР иностранцы (бывшие военнопленные, оптанты, беженцы, репатрианты, политические эмигранты и др.), доказав свою принадлежность к иностранному гражданству, получали вид на жительство иностранца (форма № 1). Не имеющие доказательств этой принадлежности получали вид на жительство лица, заявляющего о принадлежности к иностранному гражданству (форма № 2). Все остальные признавались советскими гражданами.

Такое положение было связано ещё и с тем, что советские правоведы отрицательно относились к возможности безгражданства. «С точки зрения международного права, – считал, к примеру, В.М. Гессен – явления бесподданства должны быть признаны невозможными по существу. Каждый индивид в международном обороте является подданным определённого государства, поэтому бесподданный должен рассматриваться как подданный того государства, с которым он связан совокупностью фактических отношений» [2. С. 371].

С начала 1930-х гг. в целях борьбы с выходом из советского гражданства проводится ряд важных мер, направленных против выезда из страны лиц, заявлявших себя иностранцами. Во-первых, были изданы, один за другим, два новых положения о гражданстве СССР (от 13 июня 1930 г. и от 22 апреля 1931 г.), которые сохранили нормы о признании гражданином СССР каждого лица, находящегося на территории СССР и не обладающего видом на жительство иностранца. Ст. 3 в обоих законах гласила, что «каждое лицо, находящееся на территории Союза ССР, признаётся гражданином

Союза ССР, поскольку не доказана его принадлежность к гражданству иностранного государства).

Главное новшество заключалось как раз в том, что бремя доказывания принадлежности к иностранному гражданству государство изыло у самого лица и взяло на себя. В законах нашла своё отражение чётко прослеживавшаяся уже с середины 1920-х гг. тенденция в деятельности властей – склонить иностранцев к принятию советского гражданства. Теперь все, кто не сделал это по доброй воле, должны были приобрести его по воле государства.

Во-вторых, распоряжением НКВД от 28 июня 1930 г. был введён в действие «новый порядок» выдачи видов на жительство иностранцам. Вид на жительство № 1 «без дальнейшей проволоочки» могли получить, как и прежде, «...лица, прибывающие из-за границы с национальными паспортами и имеющие на них визу полномочных представителей и консулов СССР с отметкой пограничного пропускного пункта». Таким же правом были наделены теперь и те, кто прибывал из союзных республик, входящих в состав СССР и предъявлял, кроме национальных паспортов, документы, «свидетельствующие о потере законным путем бывшего российского подданства или советского гражданства».

Что касается вида формы № 2, то он перестал выдаваться в марте 1930 г. Административным отделам исполкомов было рекомендовано принимать заявления о выдаче видов на жительство в обычном порядке, но самих видов не выдавать до специального распоряжения. НКВД требовалось время для «наведения соответствующих справок». Советская власть пока ещё не желала вводить в юридический оборот такое необходимое понятие, как лицо без гражданства, тем самым отказавшись от важнейшего основания приобретения гражданства, каковым является в государственном праве свободное волеизъявление. Местные власти перестали также принимать во внимание выданные в консульствах национальные документы при установлении иностранного гражданства, о чём иностранные консульские представительства стали информировать свои посольства. В результате и жалобы консулов на неправомерные действия властей по отношению к обладателям таких паспортов отклонялись под предлогом, что речь идёт о советских гражданах.

В апреле 1931 г. между Наркоматом по иностранным делам и Германским посольством в Москве разгорелся спор вокруг практики применения закона о гражданстве 1930 г. Диалог был инспирирован Германским консулом Гросскопфом в Новосибирске, который обжаловал действия Западносибирского краевого руководства своему посольству, и оно разразилось вербальной нотой на имя НКВД. «На основании статьи 3 советского Закона о гражданстве от 13 июня 1930 г., – сообщал консул, – тем германским гражданам, которые уже жили перед войной в Советском Союзе или постоянно проживают в нём после войны, больше не предоставляется никакой вид на жительство для иностранца. Считается, что они потеряли в течение прошедших лет право регистрировать себя в качестве граждан Германии».

8 октября 1931 г. НКВД вместе с ОГПУ в развитие инструкции, предусмотренной в ст. 18 «Положения о гражданстве», разработали «Правила о порядке доказательства прав иностранного гражданства», которая была утверждена новым Наркомом иностранных дел

М.М. Литвиновым. Ими упразднился вид на жительство № 2. «Лица, имеющие эти виды, – гласили Правила, – должны до 1.IV.1932 г. либо получить вид на жительство для иностранца (форма № 1), либо быть признаны гражданами Союза ССР и одной из союзных республик». Во исполнение нового закона и в связи с началом подготовительных работ к предстоящей паспортизации была объявлена перерегистрация иностранных граждан, заявивших себя иностранцами (виды формы № 2), и «тех лиц, которые, не имея вида формы № 2, не приобрели в установленном порядке гражданства СССР, не обладают доказательствами о принадлежности и к иностранному гражданству».

Только в случае открытия каких-либо новых чрезвычайных обстоятельств, «которые не были известны в момент производства проверки или которые по уважительным причинам не могли быть предъявлены», можно было ещё обращаться в ЦИКи союзных республик. От иностранных консульств подобные дела уполномоченным и дипломатическим агентам НКВД на местах принимать запрещалось.

В 1932 г. была проведена на основании новых правил перерегистрация проживавших в СССР иностранцев. Все иностранцы при этом делились на две категории. Первую (категорию «А») составляли граждане государств, имеющих в СССР свои посольства, миссии или консульства. Они представляли в доказательство своего иностранного гражданства национальные паспорта. Категорию «Б» составляли лица, заявившие о своей принадлежности к гражданству государств, которые не имели своих представителей в СССР. От них требовалось представление доказательств их принадлежности к иностранному гражданству. В отношении лиц категории «А» органы в месячный срок выносили решение о признании его иностранным гражданином, дела на лиц категории «Б» переправлялись для разрешения в ЦИК союзной республики. В случае отрицательного решения из дела изымался национальный паспорт, подлежащий отправлению в Президиум ВЦИК союзной республики, остальные документы возвращались заявителю. Органам указывалось «обращать особое внимание на дела тех лиц, которые в течение целого ряда лет не возбуждали вопроса о своём гражданстве и только теперь заявляют о принадлежности к иностранному гражданству». Таких лиц не следовало относить к иностранцам, независимо от того факта, что они не заявляли и о приёме в советское гражданство.

«Надлежит особое внимание обращать на дела совгражданок, – говорилось в инструкции, – вышедших замуж за иностранцев, проверяя в паспорте, выданном миссиями и консульствами на нескольких лиц (супруги или семьи), данные, требуемые от каждого лица. Органы не должны признавать таких лиц иностранными гражданками до предъявления ими документов об оформлении выхода из советского гражданства».

Правила совершенно не распространялись на военнослужащих РККА, если их иностранное гражданство не было оформлено до поступления в ряды Красной армии. Их советское гражданство было признано «безусловным».

В Западносибирском крае в 117 его районах (из 142) было выявлено 3 207 лиц, желающих получить ино-

странное гражданство (большинство их проживали с видами на жительство, выданными ещё в 1926 г.). Было принято 711 заявлений, признаны иностранными гражданами с выдачей видов на жительство единого образца – 228, отказано в признании – 308, документы 43 отправлены для проверки в Междуведомственную комиссию ЦИК. Всего заявители претендовали на гражданство 21 государства, среди которых первенство принадлежало Польше (186). Второе место заняла Венгрия (90 человек). На 3-м месте стояла Германия. Её гражданства домогались 66 человек из 350, которым германское консульство в Новосибирске разослало приглашения. Остальные были, очевидно, довольны своим статусом и не проявили интереса к регистрации. Подтверждение германского гражданства получили 32 человека, документы на 27 отправлены в Москву, 7 претендентам отказано.

Среди отказников значились и те, кто имел вид на жительство № 2 или германский паспорт, с 1926 г. не подкреплённый видом на жительство. Не были признаны германские паспорта, выданные консульством в Новосибирске в 1932 г. – год проведения перерегистрации. Тем самым советская сторона фактически пошла на нарушение двусторонних договоров с государствами, согласно которым обязывалась признавать действительными национальные паспорта, выданные их консульскими представительствами в СССР.

В 1933 г., в ходе прошедшей в стране паспортизации было окончательно установлено, что «бывшие военнопленные, не оформившие вид на жительство, рассматриваются наравне с гражданами СССР». Они обязывались оформить союзное гражданство, ибо теперь без паспорта они не имели права проживать в тех местностях, где паспортизация уже была проведена, и подлежали ответственности как административной, так и уголовной.

В ходе паспортизации число жалоб граждан, претендующих на иностранное гражданство в СССР, вновь стало возрастать. Отвечая на обращения Германского и других посольств, НКВД пошёл на уступки и разрешил «отказникам» в случае их несогласия с решениями обращаться с соответствующими заявлениями в ЦИК Союза ССР. ОГПУ пришлось изменить 30 апреля 1933 г. и инструкцию «О порядке доказательств прав на иностранное гражданство». Был объявлен, во-первых, бессрочный приём иностранными отделениями местных советов заявлений о праве иностранного гражданства от лиц, проживающих в СССР без видов на жительство. Было разрешено, во-вторых, обжалование отказов в ЦИК СССР и, в третьих, принесение повторных жалоб в случае получения новых данных о своём иностранном гражданстве, которые не фигурировали в прежних ходатайствах. Эти жалобы через ИНО ОГПУ также препровождались в ЦИК СССР. «В случае положительного решения дела ЦИКом СССР, лица, признанные иноподданными, получают краткосрочные визы на выезд из СССР», – гласило предписание ОГПУ. В случае отрицательного заключения иностранные отделения предлагают жалобщикам оформить свои документы «как совгражданам» или «выехать за границу, давая им привесные визы без права обратного въезда в пределы СССР».

Следом и консульский отдел НКВД признал наличие «массы жалоб», поступивших от иностранных по-

сольств, миссий и консульств о неправильных действиях местных властей при регистрации граждан, не признавших достаточными документы, представленные в качестве доказательства иностранного гражданства. В результате этих действий, констатировал НКВД, «гражданами СССР были признаны лица, которые, по мнению посольств и миссий, бесспорно, являются иностранными гражданами». Германское посольство в связи с этим получило вербальную ноту НКВД, в которой говорилось: «В связи с проводимой в СССР паспортизацией компетентные органы СССР изъявили согласие предоставить возможность проживающим в Союзе лицам, считающим себя германскими гражданами, по делам которых Посольство обращалось в Народный Комиссариат, обжаловать ранее принятые по их делам решения о непризнании иностранного гражданства».

Было предложено в результате составить на местах комиссии из председателей иностранных отделов исполкомов и уполномоченных или агентов НКВД, которые в соответствии с новой инструкцией должны были рассмотреть и уладить все спорные проблемы и жалобы, поступившие от консулов или иностранных отделов. Прежде всего подлежали разбирательству те дела, по которым консульства состояли в переписке с уполномоченными и агентами НКВД.

Три категории лиц не могли ходатайствовать об иностранном гражданстве: 1) являющиеся гражданами СССР в силу рождения от родителей – советских граждан или ввиду приобретения ими в установленном порядке советского гражданства; 2) получившие во время паспортизации советские паспорта; 3) выезжавшие из СССР за границу по заграничным паспортам, выданным органами СССР.

Комиссии, рассмотрев дела, могли выносить решения трёх видов: безусловное признание советского гражданства; доказанность принадлежности к гражданству иностранному. Третье решение вновь имело двойной смысл: человек не является советским гражданином, но и иностранное гражданство не доказано. Вторые получают виды на жительство, а третьи – разрешение на выезд за границу «путём выдачи привесной визы к какому-либо документу». Одновременно такому лицу «закрывается право обратного въезда в пределы Союза ССР». Дипломатическим агентам, однако, не рекомендовалось извещать консулов там, где спорных дел не было, о проводимой комиссиями работе, как и о возможности выезда для таких граждан из СССР.

Летом 1934 г. в ходе перестройки управления был создан союзный НКВД, которому и были переданы все дела иностранцев, в том числе право определения гражданства. На местах ходатайства стали принимать отделы виз и разрешений (ОВИР) районных комитетов милиции, которые подвергали их проверке (исследовались данные архивов, отделов записей актов гражданского состояния, городских и сельских советов, церквей и т.п., проводились опросы лиц, знающих о принадлежности заявителя к иностранному гражданству в прошлом). Все эти документы вместе с заключениями направлялись в ОВИР Главного Управления рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ), который возвращал их обратно вместе с решением по делу. Обжаловать отказ, как и прежде, было возможно в ЦИК СССР, но теперь – через те же ОВИРы.

В 1934 г. круг оснований, по которым союзное гражданство лиц, желавших признания за ними гражданства иностранного, считалось бесспорным, заметно расширился. К трём вышеперечисленным категориям прибавились ещё 5: 4) вернувшиеся в СССР бывшие эмигранты «по свидетельству на возвращение», выданному им советскими полпредами или консулами за границей; 5) отслужившие в Красной Армии; 6) лица германского, австрийского, венгерского, турецкого или болгарского происхождения, если они во время империалистической войны не были интернированы царским правительством; 7) бывшие военнопленные этой войны, оставшиеся в СССР, если они проживали без установленных для иностранцев документов; 8) родившиеся от бывших российских подданных, даже если они проживали без советских паспортов.

В результате тысячи лиц, не желавших быть советскими гражданами, так и не получили в СССР признания иностранного гражданства. Это обнаружилось после принятия нового закона «О гражданстве СССР» от 19 августа 1938 г., который изменил основания приобретения советского гражданства и прекратил «механическое» зачисление в него. Критика в адрес прежних законов действовала, и согласно ст. 2 нового закона советскими гражданами были признаны все, кто состоял к 7 ноября 1917 г. «подданными бывшей Российской империи» и не утратил советского гражданства, а также *«лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке»* (курсив мой. — Л.Б.) (ст. 2).

Новый порядок приобретения советского гражданства был таков: «Иностранцы, независимо от их национальности и расы», могли быть приняты в гражданство СССР только «по их ходатайству Президиумом Верховного Совета СССР или Президиумом Верховного Совета Союзной Республики, в пределах которой они проживают» (ст. 3).

К ведению только Президиума Верховного Совета СССР отнёс новый закон выход из гражданства и лишение гражданства. Окончательно было подтверждено положение, что «вступление в брак гражданина или гражданки СССР с лицом, не имеющим гражданства СССР, не влечёт изменения гражданства» (ст. 5). Гражданство детей до 14 лет изменялось в случае изменения гражданства родителей, вследствие которого оба становятся гражданами СССР или оба выходят из гражданства СССР. Изменение гражданства детей в возрасте от 14 до 18 лет могло последовать только с их согласия. «В прочих случаях изменение гражданства детей, не достигших 18 лет, может последовать только в общем порядке», — гласил закон.

Ст. 8 нового закона ввела в действие институт «лиц без гражданства» (ЛБГ). Теперь все проживавшие на территории СССР иностранцы, независимо от времени прибытия их в СССР, не имеющие доказательств своей принадлежности к иностранному гражданству и не принимавшие гражданство СССР в установленном за-

коном порядке, согласно ст. 8 нового закона, становились лицами без гражданства, т.е. апатридами.

Лица без гражданства, как и иностранцы, объявлялись пользующимися всеми правами, предоставляемыми конституцией СССР 1936 г. собственным гражданам, за исключением политических прав и обязанностей, принадлежащих исключительно гражданам СССР.

В результате введения института ЛБГ в стране было выявлено множество лиц, требовавших оформления своего гражданского состояния. Во-первых, значительная часть таковых уже давно считали себя советскими гражданами и категорически отказывались получать виды на жительство для лиц без гражданства, выдававшиеся до 1948 г. республиканскими и краевыми (областными) управлениями милиции. Это были, прежде всего, уроженцы иностранных государств и их дети, родившиеся на территории СССР, прожившие в стране по 20, 30 и более лет и не претендовавшие на получение иностранного гражданства. Другие, получив такие виды, стали обращаться в иностранные посольства и консульства и добиваться получения иностранных паспортов и виз за границу, в том числе и в такие страны, правительства которых «проводят в отношении СССР «реакционную политику».

До начала Великой Отечественной войны более 100 тыс. таких лиц были приняты в советское гражданство в упрощённом порядке, что, однако, не решило проблемы. Выявление и документирование таких лиц продолжалось и в последующие годы.

Проблема гражданства таких лиц разрешилась принятием Постановления Президиума Верховного Совета СССР от 16 декабря 1954 г. «О лицах, длительное время проживавших на территории СССР и не оформивших советского гражданства» [3. С. 98–99]. Постановление признало всех лиц, родившихся за границей, в разное время прибывших на территорию СССР (за исключением политэмигрантов), проживавших в Советском Союзе ко времени издания Закона о гражданстве СССР 1938 г. и не предоставивших документов о своей принадлежности к иностранному гражданству (подданству), а также их детей гражданами СССР. Приказ министра внутренних дел СССР № 047 с объявлением этого постановления вышел в свет 28 января 1955 г. Он предписывал выдачу новым (а по сути — старым) советским гражданам советских паспортов.

Бывшие политические эмигранты, прибывшие в СССР в течение 1920-х — 1935 гг., получали вид на жительство ЛБГ, а советское гражданство могли получить только по личному ходатайству. Так, к середине 1950-х гг. в СССР были ликвидированы пробелы и изъяны законодательства об иностранцах, возникшие в 1930-е гг. в условиях резкого противостояния между СССР и капиталистическими странами, прежде всего, с нацистской Германией. С «ненормальным» положением в отношении гражданства бывших и настоящих иностранцев в стране было покончено.

ЛИТЕРАТУРА

1. Левин Д.М. Иностранцы в РСФСР // Власть советов. Орган НКВД. 1922. № 3. С. 48–52.
2. Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2003.
3. Сборник законодательных актов СССР по вопросам гражданства. М., 1984.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 июня 2010 г.