

УДК 342.71

НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ)

NORMATIVE ASSURANCE OF THE INSTITUTE CITIZENSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION (HISTORY AND THE PRESENT)

О. Н. ВОРОШИЛОВА (O. N. VOROSHILOVA)

Проведён краткий очерк истории отечественного законодательства о гражданстве с царских времён до нашего времени. Проблемы гражданства рассмотрены как один из важнейших элементов внутренней и внешней политики. Обращено внимание на то, что институт гражданства находится в зависимости от политической ситуации в обществе, идеологических принципов управления государством.

Ключевые слова: гражданство; гражданин; государство; СССР; Россия; Конституция; демократия; закон.

The article provides a brief outline of the history of national legislation on citizenship, since imperial times to the present time. Problems of citizenship considered as one of the most important elements of internal and external policy. Was drawn attention to the fact that institute nationality is dependent on the political situation in the society, on the ideological principles of governance.

Key words: citizenship; citizen; State; USSR; Russia; Constitution; democracy; law.

Гражданство как «принадлежность к числу граждан государства, правовое положение гражданина» [1] представляет собой одно из наиболее значительных достижений современной цивилизации. Суть гражданства в установлении между личностью и государством константных политико-правовых отношений, базирующихся на их взаимных правах и обязанностях. Гражданство даёт человеку защиту и уверенность в завтрашнем дне, оно же налагает на гражданина значительные обязанности, соблюдение которых необходимо для достижения желаемой защиты и уверенности.

Изучением вопросов гражданства занимались многие исследователи: О.В. Виноградов [2], В.В. Данилкин [3], Д.В. Козлов [4] и др. А.Б. Мезенцев называет гражданство «одним из важнейших компонентов конституционного строя». Он считает, что конституционная основа – это фундамент, позволяющий обеспечить устойчивое поступательное развитие института гражданства в условиях формирования информационного общества [5].

Чтобы глубоко постичь функционирующее на данный момент в России законодательство о гражданстве, необходимо проанализировать историю его возникновения и изменения его содержания, динамику формирования и дальнейшего развития правового регулирования различных сторон гражданства.

Поэтому цель данной статьи – провести обзор изменений в законодательстве о гражданстве начиная с периода царской России до нашего времени.

В царской России не существовало гражданства вообще, его заменял институт подданства. При этом важно отметить, что в законодательстве о подданстве присутствовали особенности средневекового феодального права и не было никаких предписаний по поводу юридического равенства подданных, как это уже наблюдалось в законодательных актах передовых стран того периода.

Подданные Российской империи были разделены на несколько групп, каждая из которых имела свой правовой статус. Во-первых, выделялись природные подданные – наиболее

юридически защищённая категория, в состав которой, в свою очередь, входили дворяне, духовные лица, городские (мещане) и сельские (крестьяне) обыватели. Во-вторых, – инородцы, т. е. неприродные русские люди, и третьей группой были финляндские обыватели.

Кроме того, четыре названные выше группы природных подданных законодательство делило на два класса (категории): лиц податного и неподатного состояния. К лицам неподатного состояния относились дворяне и почетные граждане, которые пользовались свободой передвижения, получали бессрочные паспорта, могли проживать на всей территории в границах Российской империи. Лица податного состояния, к которым принадлежали мещане и крестьяне, не имели таких существенных для того времени прав. От того, к какой категории подданных принадлежит человек, согласно законодательству того времени зависели очень значительные различия в правах и обязанностях.

Закон «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства» 1864 г. вводил правило, согласно которому просьбу о принятии подданства Российской империи иностранцу можно было подавать только через пять лет после поселения в России (ст. 4). При этом такую просьбу не могли подать замужние женщины отдельно от мужей, а также евреи и дервиши. По данному закону министр внутренних дел обладал дискреционной властью (мог действовать по собственному усмотрению в рамках закона). Он имел право отказать в принятии в подданство иностранцев даже в том случае, если они удовлетворяли всем условиям, закрепленным в законе [6].

Произошедшая в октябре 1917 г. революция аннулировала прежнюю правовую систему. В соответствии с декретом ВЦИК от 23 (10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» все те, кто ранее были подданными Российской империи, стали гражданами молодой Российской Республики. Именно этот правовой акт положил начало законодательству о российском гражданстве. Согласно ему уничтожались все имевшиеся в России до этих пор сословия, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, чины, звания, титулы и т. п., и учреждалось одно

всеобщее для населения России звание – граждан Российской Республики.

Первыми законами советского государства, которые установили порядок приобретения гражданства путем ходатайства об этом, были декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства» [7] и декрет СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. «О принятии иностранцев в российское гражданство» [8].

Декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. не дифференцировал условия приема иностранцев в гражданство в зависимости от их социального положения. Такая необходимость появилась позднее, была обусловлена особенностями развития республики и вытекала из Конституции 1918 г. Так, ст. 20 Конституции 1918 г. за местными Советами признавалось право принимать в российское гражданство иностранцев, которые проживали на территории РСФСР и занимались трудом, будучи при этом рабочими или трудовыми крестьянами. Следует отметить, что Конституция РСФСР 1918 г. регламентировала вопросы гражданства в общем виде, относя их детализацию к текущему законодательству.

Декрет СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. уточнил, каким образом могут стать гражданами иностранцы, проживавшие в России, если они не принадлежали к трудящимся массам. Они могли стать советскими гражданами только по решению губернских исполнительных комитетов. Иностранцы, принадлежавшие к трудящимся рабочим и крестьянам, не использовавшим чужой труд, по-прежнему в соответствии со ст. 20 Конституции 1918 г. принимались в гражданство всеми местными Советами. Если же иностранцы вообще проживали за границей, то их мог принять в гражданство лишь Всероссийский центральный исполнительный комитет, являвшийся высшим органом государственной власти Советской Республики.

Одной из форм приобретения гражданства являлось восстановление человека в прежнем гражданстве. В практике советского государства имелись примеры, когда гражданами вновь становились какие-то группы населения, ранее утратившие гражданство в результате каких-либо событий, имевших как внутренний, так и международный характер. Пожалуй, самыми известными

случаями действий такого рода стали амнистии в отношении отдельных категорий лиц при восстановлении ими советского гражданства. Амнистия, помимо освобождения от наказания и облегчения возвращения на родину, восстанавливала данных лиц и в гражданстве. Так, в 1922–1923 гг. ВЦИК амнистировал рядовых солдат белой армии и участников контрреволюционных восстаний. Известно, что декреты об амнистиях и восстановлении в правах советского гражданства принимались не только в РСФСР, ряд декретов был также принят и в других республиках – на Украине, в Белоруссии.

Сложным вопросом института гражданства было лишение гражданства. Законодательство допускало утрату гражданства либо в результате лишения лица этого гражданства по постановлению компетентного органа государственной власти, либо в случае выхода лица из гражданства в установленном действовавшем в те годы порядке. Необходимость такой меры обуславливалась революционными событиями, происходившими в стране, условиями гражданской войны. 28 октября 1921 г. СНК РСФСР принял декрет «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» [9]. В соответствии с этим декретом гражданства лишались: во-первых, лица, пробывшие непрерывно за границей свыше пяти лет и в течение этого времени не получившие от соответствующих советских представительств заграничных паспортов или удостоверений до 1 марта 1922 г.; во-вторых, лица, выехавшие после 7 ноября 1917 г. за границу по собственной воле, желанию и намерению, без разрешения соответствующих органов власти Советской Республики; в-третьих, лица, которые по собственной воле служили в войсках, ведших военные действия против советской власти, или участвовали в организациях, ведших контрреволюционную деятельность; в-четвёртых, лица, которые имели право оптации советского гражданства (выбора гражданства в том случае, если они были гражданами двух или более государств) и не воспользовались этим правом в установленные сроки, и некоторые другие.

При этом право оптации советского гражданства предоставлялось согласно ст. VI Мирного договора с Литвой от 12 июля

1920 г., ст. IX Мирного договора между Россией и Украиной, с одной стороны, и Польшей от 18 марта 1921 г. – с другой. Оптация украинского гражданства была предусмотрена в соответствии со ст. IV Мирного договора между Украиной и Литвой от 14 февраля 1921 г. [10].

Декрет СНК РСФСР от 28 октября 1921 г. давал право лицам, которые прежде добровольно служили в какой-либо из белых армий и самовольно выехали за границу до 7 ноября 1917 г., до 1 июня 1922 г. подать ВЦИК ходатайство о восстановлении советского гражданства посредством представительства РСФСР за рубежом.

В конце 1922 г. было образовано новое государство – СССР, в результате чего наступил новый этап в юридическом определении гражданства. С этой целью был принят ряд общесоюзных законодательных актов. Первой Конституцией СССР, принятой в 1924 г., было установлено единое союзное гражданство (гражданство СССР) в соединении с гражданством входивших в СССР союзных и автономных республик. Основным положением было то, что каждый гражданин союзной республики считался в то же время и гражданином Советского Союза, каждый гражданин автономной республики (АССР) был гражданином союзной республики, в которую входила АССР, и наряду с этим гражданином СССР. С момента образования СССР его верховные органы получили право урегулировать вопросы гражданства в отношении иностранцев (Конституция СССР 1924 г., ст. 1, п. 9) [11]. Конституция, таким образом, предоставляла союзным республикам возможность независимо принимать законы, связанные с гражданством, и установила вместе с тем руководящую роль в этой области со стороны основного субъекта права – СССР. Однако отметим, что республиканские законы, которые бы урегулировали вопросы гражданства, на основе указанной конституционной нормы союзными республиками не были установлены.

Право же приема иностранцев в гражданство Положение 1924 г. отнесло в ведение Центральных исполнительных комитетов союзных республик, также рассматривавших вопросы о возможном выходе из советского гражданства. Указанное Положение много

значило для внесения единообразия в законодательство, касающееся вопросов общесоюзного гражданства. Однако оно имело и ряд недостатков, в частности порядок установления гражданства в силу рождения и изменения гражданства детей был очень сложным; также в нём не определялся порядок лишения гражданства СССР.

В соответствии с Положением о союзном гражданстве 1924 г. впервые устанавливалась единая норма права, по которой определялись основания и условия, необходимые для признания лица гражданином одной из союзных республик и гражданином СССР. В частности, гражданином СССР признавалось каждое лицо, которое находилось на территории данного государства, если оно не доказало свою принадлежность к гражданству иностранного государства. Иными словами, допускалось автоматическое признание советскими гражданами всех лиц, у которых не было доказательств их принадлежности к гражданству иного государства. Для осознания данной нормы необходимо помнить из истории о том, что в первые годы советской власти имелись граждане, которые отказывались исполнять обязанности советских граждан, ссылаясь на иностранное гражданство.

Кроме того, Положение о гражданстве СССР 1924 г. установило более сложный порядок приема в гражданство, зависящий от категорий иностранцев. Упрощённым был порядок приёма в советское гражданство иностранцев, проживавших на территории СССР, если они были заняты трудовой деятельностью (принадлежали к рабочему классу или к трудовому крестьянству). Их принимали в гражданство губернские, областные и другие исполкомы, а в автономных республиках – ЦИК этих республик. Прием в гражданство других категорий иностранцев находился в компетенции Центральных исполнительных комитетов союзных республик по месту их проживания.

Положение о гражданстве СССР 1924 г. не внесло изменений в порядок лишения советского гражданства, в результате чего декрет СНК РСФСР от 28 октября 1921 г. на территории Российской Республики сохранил свою юридическую силу. В соответствии с данным Положением вопросы восстановления в советском гражданстве были в совме-

стном ведении СССР и союзных республик. Механизм восстановления гражданства требовал издания постановления либо ЦИК СССР, либо ЦИК союзных республик. Порядок восстановления был аналогичен тому, какой был предусмотрен для тех вступающих в советское гражданство иностранцев, которые проживали за границей.

В соответствии с Положениями о гражданстве СССР 1930 и 1931 гг. сохранились правила признания гражданином СССР всякого лица, которое проживает на территории Союза ССР. Однако в отличие от Положения 1924 г. необходимость доказательства того, что лицо является иностранным гражданином, теперь вменялась не отдельному лицу, а государству.

Работа над законодательством, регулирующим проблемы гражданства, велась постоянно и целенаправленно. К примеру, 13 июня 1930 г. было принято и утверждено ЦИК и СНК СССР Положение о гражданстве Союза ССР, устранявшее некоторые пробелы прежнего законодательства. По сравнению с Положением 1924 г. были внесены коррективы в определение круга советских граждан, более чётко установлен порядок лишения гражданства. Была существенно изменена та часть законодательства, которая урегулировала установление гражданства по рождению и возможность изменения гражданства детей, если их родители меняли гражданство. Вопросы приема в гражданство иностранцев, живущих за границей, и лишения гражданства получил Президиум ЦИК СССР. При этом право восстановления в советском гражданстве было закреплено за Союзом ССР.

Данным правовым актом были решены не все вопросы, связанные с гражданством, и работа советских юристов была продолжена. В частности, в Положении 1931 г. было определено, что иностранец, подавший заявление о приеме в советское гражданство, должен сразу сообщить, гражданином какой из союзных республик он желает быть. Помимо этого, право принятия в гражданство СССР иностранцев, проживавших до этого за границей, а также такие действия, как возможность восстановления в гражданстве и право лишения гражданства, были теперь отнесены к компетенции не только СССР, но и союзных республик. То есть можно заметить, что По-

ложением о гражданстве 1931 г. были значительно расширены полномочия союзных республик.

Следующим этапом решения правовых обоснований советского гражданства стала Конституция СССР 1936 г. [12]. Основной закон страны относил решение вопроса о приеме в гражданство СССР к компетенции как Президиума Верховного Совета СССР, так и Президиумов Верховных Советов союзных республик. При этом вопросы выхода из советского гражданства, лишения гражданства как наиболее сложные для идеологических установок того времени находились в ведении исключительно Президиума Верховного Совета СССР.

Надо отметить, что вновь появлявшиеся правовые акты в большинстве вопросов не меняли законодательства, связанного с гражданством. К примеру, Закон СССР «О гражданстве» 1938 г. повторил положение Конституции СССР о едином союзном гражданстве, состоящее в том, что каждый гражданин союзной республики являлся одновременно и гражданином СССР. Тем не менее некоторые новшества всё же появлялись, и касались они важнейших вопросов, например, вопросов приема в советское гражданство, выхода из него и лишения гражданства. В частности, фиксировалось положение о том, что прием в советское гражданство независим от национальной и расовой принадлежности обратившихся с соответствующими просьбами лиц, а проводит его Президиум Верховного Совета СССР или Президиум Верховного Совета соответствующей союзной республики. Процедуры выхода из гражданства и лишения гражданства оставались более сложными, чем процедура его получения, и могли осуществляться лишь Президиумом Верховного Совета СССР.

Закон 1938 г. достаточно демократично урегулировал вопросы, связанные с гражданством при вступлении в брак. К примеру, по ст. 5 данного закона брак гражданина или гражданки СССР с гражданином другого государства не требовал изменения гражданства, т. е. «изменившие» государству граждане не наказывались за желание любить и быть счастливыми лишением гражданства. Определялся также порядок изменения гражданства детей. До возраста 14 лет при изменении

родителями гражданства (выходе из гражданства СССР или его приобретении) дети автоматически получали гражданство родителей. В возрасте же от 14 до 18 лет для изменения гражданства детей уже требовалось их согласие, т. е. за 14-летним гражданином уже признавалось право решать сложные политические проблемы, относящиеся к их гражданской жизни.

Было и ещё одно важное нововведение. Закон о гражданстве СССР 1938 г. впервые в истории советского законодательства ввёл понятие состояния без гражданства (апатриды). Лицами без гражданства установлены были проживающие на территории СССР и не обладающие при этом советским гражданством, а также не имеющие доказательств обладания гражданством другой страны.

Кроме того, данный закон несколько изменил существовавший порядок лишения гражданства. Теперь, согласно ст. 7 данного закона, полномочия лишения гражданства СССР имел только Указ Президиума Верховного Совета СССР. Одновременно Закон о гражданстве 1938 г. аннулировал упрощенный порядок приема в гражданство, упоминаемый нами выше: было отменено право местных Советов и высших органов государственной власти автономных республик принимать в гражданство. При этом данный закон не содержал правовых норм, регламентировавших вопросы восстановления лиц в гражданстве Союза ССР, союзных и автономных республик. Таким образом, в Законе 1938 г. мы видим самые строгие нормы, связанные с гражданством, что не могло не быть связано с политической ситуацией в стране, атмосферой недоверия государства по отношению к своим гражданам, процессами преследования «врагов народа» и т. д.

Следующие общесоюзные законы о гражданстве принимались в 1978 и 1990 гг. Существенных изменений в них внесено не было. Вплоть до распада Союза ССР в декабре 1991 г. регулирование вопросов гражданства проводилось по Конституции СССР 1977 г. и другим правовым актам.

В начале 90-х гг. прошлого века началась демократизация нашего общества, которая закономерно отразилась и на решении проблем гражданства. Изменения были кар-

динальными, например, 5 сентября 1991 г. внеочередной пятый Съезд народных депутатов СССР принял Декларацию прав и свобод человека, ст. 5 которой гласила, что никто не может быть лишен гражданства или права на изменение гражданства [13]. Подобная формулировка была в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом Российской Федерации 22 ноября 1991 г. [14], в ст. 5 которой сказано: «Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации и выслан за её пределы». Невозможность лишения гражданства и право на изменение гражданства были зафиксированы в ст. 1 Закона о гражданстве РФ, принятом 28 ноября 1991 г.; включены в Конституцию 1993 г. В сопоставлении со сложной процедурой рассмотрения вопросов лишения гражданства, предусмотренной прежними, рассмотренными нами выше правовыми актами, новые правила звучат так, словно Россия одним прыжком преодолела пропасть между средневековьем и современностью.

Таков краткий очерк истории отечественного законодательства о гражданстве. Проблемы гражданства – один из важнейших элементов внутренней и внешней политики любого современного государства. Для Российской Федерации они наиболее остры и актуальны в связи с молодостью новой России, которая относительно недавно существует как самостоятельное государство, полноправный субъект международного права и выступает правопреемницей Советского Союза. За годы существования СССР был накоплен немалый (иногда положительный, иногда спорный) опыт решения вопросов гражданства, поэтому изучение исторического опыта развития отечественного законодательства о гражданстве представляется актуальным и практически значимым. Важно помнить, что Россией унаследованы от СССР и определенные проблемы, решение которых должно осуществляться в рамках современного российского законодательства о гражданстве.

1. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М. : Азбуковник, 1999. – С. 143.

2. Виноградов О. В. К вопросу о понятии и принципах гражданства Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2012. – Т. 15. – № 2. – С. 13–19.
3. Данилкин В. В. Особенности и историческое содержание гражданства в России // Современное право. – 2009. – № 9. – С. 135–139.
4. Козлов Д. В. Идеология гражданства в современной России // Власть. – 2013. – № 11. – С. 113–116.
5. Мезенцев А. Б. Институт гражданского права в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 3.
6. О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства : Закон 1864 года // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. второе, т. XXXIX, отделение первое. – СПб., 1867. – С. 107–108.
7. О приобретении прав российского гражданства : Декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 31. – С. 405.
8. О принятии иностранцев в российское гражданство : Декрет СНК РСФСР от 22 августа 1921 г. // СУ РСФСР. – 1921. – № 62. – С. 437.
9. О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей : Декрет СНК РСФСР // СУ РСФСР. – 1921. – № 72. – С. 578.
10. Документы внешней политики СССР. – М., 1959–1960. – Т. 3. – С. 32–33, 106, 107, 248, 270 ; Т. 4. – С. 524–525.
11. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.; с изменениями от 31 января 1924 г., 20 мая 1925 г., 26 апреля 1927 г., 5 декабря 1929 г., 17 марта 1931 г., 5 февраля 1935 г.). – М. : Юрид. изд-во Наркомюста, 1924.
12. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.; с изменениями от 15 января, 21 августа 1938 г., 31 мая 1939 г., 4 апреля, 7 августа 1940 г., 1 марта 1941 г., 1 февраля 1944 г., 25 февраля 1947 г., 17 июня 1950 г., 15 марта, 8 августа 1953 г., 26 апреля 1954 г., 28 декабря 1955 г., 14, 16 июля 1956 г., 11, 12 февраля, 10 мая, 20 декабря 1957 г., 25 декабря 1958 г., 7 мая, 22 декабря 1960 г., 8 декабря 1961 г., 24 апреля, 13 декабря 1962 г., 19 декабря 1963 г., 11 декабря 1964 г., 2 октября, 9 декабря 1965 г., 3 августа 1966 г., 12 октября 1967 г., 26 июня, 13 декабря 1968 г., 11 июля, 19 декабря 1969 г., 15 июля, 10 декабря 1970 г., 20 сентября 1972 г., 14 декабря 1973 г., 26 июля

- 1974 г., 9 июля 1975 г., 29 октября 1976 г.). – М. : Юрид. изд-во Наркомюста, 1937.
13. Декларация прав и свобод человека (принята Съездом народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г. № 2393-I) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. – № 37. – Ст. 1083.
14. О Декларации прав и свобод человека и гражданина : Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-I // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.