

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 22

Под редакцией доктора юридических наук
В.Ф. Воловича



ИЗДАТЕЛЬСТВО
ТОМСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
2005

ИНОСТРАНЦЫ В СССР В 1920–1930-е ГОДЫ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРЕБЫВАНИЯ

С.В. Белковец, Л.П. Белковец

Развитие в России рыночной экономики в начале XX в. обусловило интенсивный приток в нее не только иностранных капиталов, но и самих иностранцев, торговцев, предпринимателей, представителей свободных профессий. Германский консул Гросскопф считал, к примеру, что в течение 5 лет (1908–1912) в среднем в Российскую империю прибывало ежегодно около 700 тыс. иностранцев, не считая ехавших по легитимационным билетам. Почти 17 % (70400 чел.) из этого числа составляли подданные Германии, что было в 7 раз больше, чем англичан, и в 5 раз больше, чем французов. Поэтому колония германских граждан, состоявшая согласно Первой всероссийской переписи населения 1897 г. из 151 102 чел., увеличилась к началу Первой мировой войны до 250 тыс., из которых только аресту было подвергнуто с ее началом около 200 тыс. подданных Германии¹.

Пережив военные и революционные катаклизмы, Советская Россия в начале 1920-х гг. приступила к урегулированию пребывания в стране многочисленных иностранцев и, прежде всего, выходцев из Германии, численность которых заметно возросла благодаря бывшим военнопленным, в силу разных причин не пожелавшим вернуться на родину в ходе состоявшегося в 1918–1921 гг. обмена военнопленными и гражданскими интернированными лицами. С немецких граждан и началось это урегулирование. Согласно Рапальскому договору от 16 апреля 1922 г. для защиты их интересов в России открылись 7 германских консульских представительств, за которыми последовали десятки аналогичных представительств других стран, установивших, вслед за Веймарской респуб-

¹ Politisches Archiv des Auswaertigen Amtes (PA AA). Grosskopf Georg Wilhelm. Personalialia. Bd. 199 (2). См. о том: *Белковец Л.П., Шерстобоев О.Н.* Административно-правовое регулирование порядка пребывания на территории России иностранцев – подданных государств – участников прогерманской коалиции во время Первой мировой войны // *Немецкий этнос в Сибири. Альманах гуманитарных исследований.* Вып. 3. Новосибирск: Гуманитарные технологии, 2002. С. 46–57.

ликой, дипломатические отношения с СССР. Консульства были призваны следить за тем, чтобы все находящиеся в их округе граждане имели возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, предоставленными им законами страны пребывания, международными договорами и соглашениями и международными обычаями. Нормам международного права отвечал и Консульский устав СССР, утвержденный ЦИК и СНК СССР 8 января 1926 г.¹

Правовое положение германских граждан определялось ст. 2 Рапалльского договора, Договором 12 октября 1925 г. и другими актами. Уже в Рапалльском договоре Германия отказалась от всех претензий, вытекающих из факта применения к германским гражданам и их частным правам «законов и мероприятий РСФСР» и вообще от всех претензий, вытекающих «из мероприятий РСФСР или ее органов» по отношению к ним, при условии, что Советское правительство не будет удовлетворять аналогичных претензий других государств². Первый раздел договора 1925 г. «Соглашение о поселении и общеправовой защите», составленный в духе общепринятых норм международного права, предоставлял гражданам обеих стран возможность свободного въезда и поселения на территории друг друга, свободного передвижения и пребывания на ней и выезда из нее, поставив перед ними всего два условия: соблюдение местных законов и наличие «необходимых документов, удостоверяющих их личность и их гражданство». Им разрешались занятия всякой деятельностью, не воспрещенной законами страны собственным гражданам, приобретение всякого рода имущества и пользование им, приобретение на него вещных прав, распоряжение «собственностью и вещными правами путем продажи, мены, дарения, завещания или иным образом», приобретение наследства по завещанию или в силу закона³.

Гражданам каждой из договаривающихся сторон гарантировалась судебная или административная защита в отношении их личности и их имущества, что обеспечивало им свободный доступ в суды и другие органы, служащие для правовой защиты. Стороны обязывались при этом принять все меры к тому, чтобы «консул другой стороны ставился в кратчайший срок в известность о каждом случае задержания в его служебном округе гражданина представляемой им стороны». Советское правительство специальной нотой уверило также германское правительство в том, что в тех случаях, когда «компетентные власти СССР

¹ См.: СЗ СССР. 1926. № 10. Отд. первый. Ст. 78. С. 100–122.

² Документы внешней политики СССР (далее ДВП). Т. 5. С. 223–224.

³ Советско-германский договор 12 октября 1925 г. // ДВП СССР. М., 1963. Т. 8. С. 582–627. Здесь С. 584–586.

сочтут необходимым применить к какому-нибудь гражданину Германского Государства, проживающему в пределах СССР, меру административной ссылки, то вместо ссылки... в какие-либо места на территории СССР будет предпринята его высылка из пределов СССР»¹.

Указанными нормами стороны руководствовались в течение известного периода, упорядочивая пребывание граждан обеих сторон на территории друг друга. Последующие изменения касались только частных случаев, в остальном договор продлевался и не был отменен даже после 1933 г. Это не означает, однако, что он исполнялся без всяких отступлений и нарушений.

Согласно Положению о союзном гражданстве от 29 октября 1924 г., иностранцы, проживающие на его территории «для трудовых занятий и принадлежащие к рабочему классу или к непользующемуся чужим трудом крестьянству», объявлялись обладающими всеми политическими правами граждан Союза СССР. Но иностранное гражданство и права на него необходимо было доказывать. Положение 1924 г. впервые установило единую правовую норму, определявшую основания и условия признания лица не только гражданином СССР, но признания лица иностранным гражданином. В основу признания советского гражданства было положено нахождение лица на территории СССР. Такое лицо признавалось советским гражданином, поскольку им не будет доказано, что оно является иностранным гражданином (ст. 3)². Документом, удостоверяющим признание за тем или иным лицом иностранного гражданства, становился вид на жительство, получить который мог лишь тот, кто не просто обладал правами иностранного гражданства, но не мог быть ранее гражданином союзных республик. Доказательством этого факта становились «надлежащие иностранные паспорта», т. е. национальные паспорта, выданные за границей, имеющие визу Полномочного Представительства СССР и отметку Контрольного пропускного пункта, или выданные иностранными представительствами в СССР, «за которыми в силу договорных отношений Наркоматом иностранных дел признано право выдачи паспортов». Такое право советско-германская Консульская конвенция от 12 октября 1925 г. признала за германскими консулами в СССР.

Обретавшиеся в стране иностранцы подлежали обязательной регистрации, периодически проводить которую было поручено окружным

¹ Нота заместителя народного комиссара иностранных дел СССР послу Германии в СССР Брокдорф-Ранцау. М., 12 окт. 1925 г. // ДВП. Т. 8. С. 624.

² СЗ СССР. 1924. № 23. Отд. первый. Ст. 202. С. 364; ГАНО. Ф. Р-45, оп. 1, д. 1091, л. 129.

административным отделам советов. Процедура получения вида на жительство, согласно циркуляру НКВД от 30 августа 1926 г., была такой. Все желающие подавали в районный административный отдел исполкома заявление и представляли документы, подтверждающие их иностранное гражданство. При их отсутствии к заявлению прилагалось объяснение о причинах неимения таковых. Все это направлялось в окружные адмотделы, которые проверяли документы и выписывали соответствующий вид на жительство, выдававшийся заявителю через районный отдел. Виды на жительство снабжались фотографиями или при невозможности их получить оттисками (отпечатками) пальцев. Для тех, кто мог подтвердить свое иностранное гражданство национальными паспортами с визами на въезд в СССР советских консулов и отметками погранпунктов о переезде границы, документ оформлялся бесплатно. Те, чье происхождение было неясным, уплачивали сбор в размере 5,5 руб. в пользу Российского Общества Красного Креста¹. Этот принцип был положен и в основание двойкой формы видов на жительство: форма № 1 (розового цвета) – для иностранцев, и форма № 2 (зеленого цвета) – для лиц, заявивших себя иностранцами².

Все, не заявившие о себе и не получившие вида, должны были признаваться теперь советскими гражданами. Однако регистрация не была строго обязательной, и никаких неприятных последствий от неявки на нее не существовало, хотя сведения об иностранцах окрадрмотделы обязаны были каждые 3 месяца посылать в органы НКВД и ОГПУ. Большинство иностранцев вообще проживало в СССР без всяких разрешительных документов. По оценке начальника Иностранного отдела Запдносибирского КИКа, до 1930 г. «учет иностранцев и заявленных себя иностранными подданными в РИКах отсутствовал, а сосредоточивался при ОКРАО, но и здесь этот учет не соответствовал действительности, и контроль за своевременным оформлением видов на жительство не осуществлялся»³.

Дальнейшее урегулирование проблем иностранцев последовало в марте – июне 1930 г. и было вызвано усилившимся «стремлением к оформлению иностранного гражданства путем получения видов на жительство по форме № 2 лицами, проживавшими до этого времени в качестве граждан СССР». Точнее говоря, речь шла о тех бывших иностранцах, которые не прошли перерегистрацию в 1926 г. и считались по

¹ ГАНО. Ф. Р-47, оп. 1, д. 1091, л. 133.

² Там же. Оп. 5, д. 2 “Постановления об иностранцах КИКа”.

³ Отчет начальника ИНО ЗСКИКа Ваганова Междудеомственной комиссии при Президиуме ВЦИК от 27.12.1931 // ГАНО. Ф. Р-47, оп. 1, д. 1854, л. 15–16.

Положению о гражданстве гражданами СССР. Экспроприации имущества и прочие гонения, связанные с коллективизацией, заставили их вспомнить о своей принадлежности к иностранцам. 8 марта циркуляром НКВД РСФСР административным отделам, которые были буквально завалены заявлениями о признании иностранного гражданства, было рекомендовано прекратить выдачу видов на жительство до специального распоряжения. 13 июня 1930 г. было принято новое Положение о гражданстве СССР, за которым последовало еще одно – от 22 апреля 1931 г. Оба положения сохранили нормы о признании гражданином СССР каждого лица, находящегося на территории СССР. Но при этом, в отличие от Положения 1924 г., бремя доказывания принадлежности лица к иностранному гражданству государство, нарушая при этом имеющиеся нормы международного права, изъяло у самого лица и взяло на себя.

Теперь виды на жительство № 1 не могли оформляться в прежнем порядке лицам, предоставляющим национальные паспорта, «полученные от иностранных представительств в СССР (особенно Германии, Греции, Персии и Чехословакии)», которые проживали «до получения национальных паспортов в СССР без видов на жительство для иностранцев». В таких случаях необходимо было «тщательным образом выяснять, не является ли данное лицо советским гражданином, и только после установления, что не является, выдавать виды на жительство». В ходе «выяснения» устанавливалось, где данное лицо родилось, в каком гражданстве состоят или состояли его родители, с какого времени живет в СССР или с какими документами прибыло в СССР, служило ли в армии, почему раньше не заявляло о своем иностранном гражданстве, возбуждало ли ходатайство о переходе в советское гражданство. Сведения эти, полученные от заявителя, подвергались проверке и в сомнительных случаях должны были направляться в НКВД. Необходимо было иметь в виду, что все, не имеющие иностранного гражданства, – это граждане СССР¹.

Как видим, советская власть не пожелала вводить в юридический оборот такое важное понятие, как лицо без гражданства, тем самым отказавшись от важнейшего основания приобретения гражданства, каковым является в государственном праве свободное волеизъявление. Очевидно, что все предпринятые меры были связаны с намерением правительства сдержать выход из советского гражданства. Существовало

¹ Циркуляр НКВД «О порядке выдачи видов на жительство по форме № 1 и № 2 лицам, заявляющим о принадлежности к иностранному гражданству» от 8 марта 1930 г. // ГАНО. Ф. Р-47, оп. 1, д. 842, л. 30.

также намерение отнять у консульских представительств право выдачи национальных паспортов лицам, проживающим в СССР. Но такое намерение не могло осуществиться, поскольку противоречило международной практике и могло быть расценено как вмешательство в дела ведомства, представлявшего интересы суверенного иностранного государства, и как попытка регулировать его деятельность. Тогда был избран другой путь – непринятие во внимание выданных в консульствах национальных паспортов при установлении иностранного гражданства, о чем германские консулы постоянно информировали свое посольство. В результате и жалобы консулов на неправомерные действия властей по отношению к ним отклонялись под предлогом, что речь идет о советских гражданах.

В Законе «О гражданстве Союза ССР» от 22 апреля 1931 г. нашла свое отражение четко прослеживавшаяся уже с середины 1920-х гг. у советских властей тенденция – склонить иностранцев к принятию советского гражданства. Теперь все, кто не сделал это по доброй воле, приобретали его по воле властей. В правомерности такой нормы можно было сильно сомневаться.

8 октября 1931 г. НКВД вместе с ОГПУ разработали «Правила о порядке доказательства прав иностранного гражданства», утвержденные наркомом иностранных дел М.М. Литвиновым. Ими упразднился вид на жительство № 2. «Лица, имеющие эти виды, – гласили Правила, – должны до 1 апреля 1932 г. либо получить вид на жительство для иностранца (форма № 1), либо быть признаны гражданами Союза ССР и одной из союзных республик». Для установления таких лиц объявлялась перерегистрация иностранных граждан, лиц, 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»¹. Срок подачи ходатайств был минимален. Предполагалось, что уже 1 февраля 1932 г. заявления перестанут приниматься. Однако по просьбе Германского посольства, инициированной консулом Гросскопфом в Новосибирске, не видевшим возможности уложиться в этот срок (из-за огромных расстояний в Сибири, плохой работы почты, отсутствия на местах фотоматериалов и пр.), ВЦИК продлил его до 1 марта. Было разрешено также обжаловать отказ после 1 мая в течение 3 месяцев «в ведающие делами иностранного гражданства органы ЦИК подлежащей союзной республики». По истечении и этого срока все лица, не имею-

¹ Правила о порядке доказательства прав иностранного гражданства // ГАРФ. Ф. 9415, оп. 3, д. 1390, л. 17–26. Здесь С. 17.

шие вида на жительство для иностранцев, «признаются гражданами Союза ССР со всеми вытекающими отсюда правами и обязанностями». 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 еще обращаться в ЦИКи союзных республик. От иностранных консульств подобные дела уполномоченным и дипломатическим агентам НКВД на местах принимать запрещалось¹. Органам указывалось «обращать особое внимание на дела тех лиц, которые в течение целого ряда лет не возбуждали вопроса о своем 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 приеме в советское гражданство.

«Надлежит особое внимание обращать на дела совгражданок, – говорилось далее, – 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»². Учитывая тот факт, что выход из советского гражданства с каждым годом все более усложнялся, можно признать, что правовое завоевание советских женщин (не следовать гражданству мужа, а самостоятельно решать вопрос о собственном гражданстве) превращалось в СССР в свою полную противоположность. Правила совершенно не распространялись также на военнослужащих РККА, если их иностранное гражданство не было оформлено до поступления в ряды Красной Армии. Их советское гражданство было признано «безусловным».

На перерегистрацию являлись во-первых, военнопленные империалистической войны (Австрии, Германии), имеющие на руках виды на жительство формы № 2 и без них; во-вторых, граждане, прибывшие в Россию еще до революции из Германии и Латвии, не имеющие на руках никаких национальных документов, доказывающих их иностранное подданство; в-третьих, беженцы империалистической войны с прифронтовой полосы Польши, при наличии у части их документов, выданных бывшими властями прежнего их местожительства и билетов беженцев. Более всего желающих получить иностранное гражданство

¹ Дополнение к Правилам от 8 октября 1931 г., разработанное НКВД 17 февраля 1932 г. и утвержденное первым зам. пред. ОГПУ И.А. Акуловым 20 марта 1932 г. // ГАРФ. Ф. 9415, оп. 3, д. 1390, л. 25. См. также ноту НКВД в Германское посольство от 4 марта 1932 г. // РА АА. Вд. 408.

² ГАРФ. Ф. 9415, оп. 3, д. 1390, л. 23.

было в Омске. Здесь, как явствует из уже упомянутого отчета Ваганова, каждый день являлось с заявлениями до 150 человек. Но большинство не имело никаких подтверждающих их претензии документов. Всем таковым, естественно, было отказано. Тем не менее и «законных» претендентов в Омске было выявлено более, чем в других городах, – 331, из которых 49 претендовали на германское гражданство. Всего в 117 районах Западносибирского края (из 142) было выявлено 3207 желающих получить иностранное гражданство (большинство их проживало с видами на жительство, выданными еще в 1926 г.), принято 711 заявлений, признано иностранными гражданами с выдачей видов на жительство – 228, отказано в признании – 308, документы 43 отправлены для проверки во ВЦИК. Всего заявители претендовали на гражданство 21 государства, среди которых первенство принадлежало Польше (186)¹. Второе место заняла Венгрия (90 человек). На 3-м месте стояла Германия. Ее гражданства домогалось 66 человек, получили его 32, документы на 27 отправлены в Москву, 7 претендентам отказано. Претендентов на гражданство Австрии было 50, получили его 11, 33 было отказано². Среди отказников значились и те, кто имел вид на жительство № 2 или германский паспорт с 1926 г., но не подкрепленный видом на жительство до конца 1932 г. Не были признаны германские паспорта, выданные консульством в Новосибирске в 1932 г.³ 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 дальнейшем 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 уголовной⁴. Впоследствии при рассмотрении многочисленных жалоб граждан, претендовавших на признание статуса ино-

¹ В Сибири было много так называемых “польских перебежчиков”, для приема и устройства которых на работу в 1927 г. в Новосибирске была даже создана платная должность работника при бюро биржи труда. – Распоряжение СКИКа о создании Комиссии по организации помощи перебежчикам из окраинных государств // См. ГАНО. Ф. Р-47, оп. 1, д. 12, л. 24.

² Отчет Ваганова // ГАНО. Ф. Р-47, оп. 1, д. 1854, л. 19.

³ Deutsche Botschaft Moskau an A.A. 1. Juli 1933 // PA AA. Bd. 387.

⁴ ГАНО. Ф. Р-47, оп. 5, д. 215, л. 51.

странца, и иностранных дипломатов, резко критиковавших действия советского руководства, оно однозначно исключило из числа лиц, могущих претендовать на иностранное гражданство всех, кто 1) являлись гражданами СССР в силу рождения от родителей – советских граждан или ввиду приобретения ими в установленном порядке советского гражданства, 2) получил во время паспортизации советские паспорта и 3) выезжал из СССР за границу по заграничным паспортам, выданным органами СССР.

В 1934 г. круг оснований, по которым союзное гражданство лиц, помогавших признания за ними иностранного гражданства, считалось бесспорным, заметно расширился. К трем вышеуказанным прибавились следующие: не могли получить признания иностранного гражданства 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 паспортов¹.

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» 1938 г., который изменил основания приобретения советского гражданства и прекратил «механическое» зачисление в него. По новому закону советскими гражданами были признаны все, кто состоял к 7 ноября 1917 г. «подданными российской империи» (так, с маленькой буквы!) и не утратил советского гражданства, и лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке, то есть по личной просьбе, удовлетворенной соответствующими органами власти. Статья 8 нового закона ввела в действие институт «лиц без гражданства»².

Только в 1938–1941 гг. более 100 тысяч таких лиц были приняты в советское гражданство в упрощенном порядке. На 1 июня 1941 г. было выявлено 1188 лиц без гражданства, претендующих на гражданство

¹ Циркуляр ИНО ОГПУ «В ответ на многочисленные запросы об установлении гражданства» от 22 марта 1934 г. // ГАРФ. Ф. 9415, оп. 3, д. 1390, л. 333.

² Материалы об установлении гражданства // ГАРФ. Ф. 9415, оп. 3, д. 1391, л. 177.

Германии¹. Однако и после войны в СССР оказались постоянно проживающими и не имеющими советского гражданства десятки тысяч бывших иностранцев. Многие перешли границу нелегально, другие прибыли как беженцы, политэмигранты или въехали по иностранным паспортам. Были среди них и бывшие военнопленные Первой мировой войны, в том числе подавшие заявления о принятии советского гражданства — 107 и 168 самых упорных, продолжавших заявлять о его непринятии².

¹ Обобщающие сведения о количестве и местонахождении в СССР иностранцев и лиц без гражданства // ГАРФ. Ф. 9415, оп. 3, д. 1394, л. 51.

² Там же. Л. 254–255.