

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОБЛЕМ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНСТВА НА ЮЖНОМ УРАЛЕ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1920-х ГОДОВ

Я. С. Андрусенко

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Российская Федерация

В статье на примере Южного Урала исследуется вертикаль центральных и местных органов власти, созданных в советском государстве для регулирования проблем иностранного гражданства; изучаются особенности статуса иностранцев на территории РСФСР и их категории. Реконструируются структура и функции административных органов края; анализируется роль губернских отделов управления в начале 1920-х гг., взаимодействие и взаимоотношения иностранных отделений и иностранных столов на районном, окружном и областном уровнях после создания в 1923 г. Уральской области. Установлено, что Иностранному отделению при Центральном административном управлении НКВД РСФСР подчинялись соответствующие отделения и иностранные столы при Административном отделе Уральского областного исполнительного комитета Советов, которому, в свою очередь, были подведомственны окружные и через них районные административные отделы, имевшие аналогичную структуру. Все они в вопросах отношений с иностранными гражданами держали тесную связь с местными органами ОГПУ. Необходимость создания иностранных столов была обусловлена сосредоточением значительной части иностранцев в определенных регионах края. В функции иностранных отделений при работе с иностранными гражданами входили регистрация, учет и выселение с территории СССР; оформление видов на жительство и прописки; делопроизводство принятия иностранцев в российское гражданство, domiciliрования (с 1926 г.), признания иностранцами лиц без документов, заявляющих себя таковыми и др. Отмечено, что районирование, в результате которого усложнилась структура и возросло количество административных органов, осложнило ситуацию, поскольку ликвидация губернских отделов управления позволила иностранцам избежать своевременного выезда или продления вида на жительство. Выявлена ведущая роль административных отделов Троицкого и Челябинского округов Уральской области в работе с иностранцами на Южном Урале.

Ключевые слова: гражданство, иностранные граждане, иностранные отделения административных органов, иностранные столы.

Введение

Проблемы, связанные с получением иностранного или российского гражданства, вызванные активизацией миграционных процессов, занимают особое место в числе разновекторных социокультурных процессов в современном российском обществе.

Цель статьи – реконструировать институциональную среду регулирования проблем иностранного гражданства на Южном Урале в 1920-е гг. Задачи исследования – изучить структуру и функции областных, окружных и районных административных органов края, занимавшихся проблемами иностранного гражданства, выявить роль иностранных столов в работе с гражданами. Объект исследования – административные органы на Южном Урале. Предмет исследования – организация, развитие и статус административных органов края, связанных с работой с иностранцами, в условиях становления института гражданства в советском государстве в 20-е гг. XX в.

Социальные процессы на Южном Урале в 1920-е гг. характеризуются оттоком беженцев

Империалистической войны, миграцией, связанной с восстановлением родственных связей, нарушенных в ходе революционных событий и Гражданской войны, стремлением эмигрировать, в том числе, чтобы скрыться от службы в Красной Армии, существованием различного рода перебежчиков.

Обзор литературы

Обзор историографии по избранной теме показывает, что институту гражданства РСФСР-СССР, его возникновению, особенностям становления, правового регулирования в основном посвящены труды юристов (Е. Н. Изотовой [1, с. 18–22], В. Ю. Горбунова [2], Т. Б. Николаевой [3]), экономистов (В. П. Гаврикова [4, с. 109–114], Г. Р. Азимовой [5, с. 96–103]) и социологов (С. И. Абылкаликова [6, с. 189–194], В. С. Кржевова [7, с. 222–229]). Историки изучали правовое регулирование вопросов иностранного гражданства в 1930–1950-е гг. (Л. П. Белковец [8, с. 112–115], Т. Н. Ольховик [9, с. 58–65], А. В. Богданов [10]). Статья А. В. Друзяки посвящена проблеме миграции жителей Запада и Юга России, а также

южных и юго-западных союзных республик СССР на территорию Дальнего Востока в XIX–XX вв. [11, с. 66–79]. А. В. Богданов изучал вклад иностранных рабочих и специалистов в проектирование, строительство и освоение производственных мощностей на Магнитогорском металлургическом комбинате и Челябинском тракторном заводе, а также работу государственных и партийных органов с этими категориями иностранных граждан. Анализ степени изученности темы свидетельствует о том, что рассматривалась в основном деятельность иностранных граждан на территории страны, в особенности иностранных специалистов, аспекты их повседневной жизни.

Методы исследования

Теоретико-методологическая основа исследования – теория модернизации и институциональный подход. Основу источниковой базы составили нормативные акты (постановления СНК и ВЦИК, циркуляры и инструкции НКВД и др.). Также автором изучались делопроизводственная документация, переписка, циркуляры местных органов милиции, личные дела иностранных граждан и другие документы из фондов Государственного архива Российской Федерации и Областного государственного архива Челябинской области.

Результаты и дискуссия

После окончания Гражданской войны проблемы регистрации, учета лиц иностранного подданства, высылки их в связи с завершением срока пребывания в СССР или принятия их в гражданство СССР, признания иностранцами тех лиц без документов, которые претендовали на такой статус, domiciliрования и др. стали занимать важное место в работе новых местных органов власти.

Иностранцами считались все лица, не являвшиеся гражданами РСФСР [12, с. 195–214], имевшие на руках национальные паспорта. Ст. 20 Конституции РСФСР 1918 г. предоставляла им все политические права российских граждан, если иностранцы проживали на ее территории с целью трудовой деятельности без использования наемного труда. Им «без всяких затруднительных формальностей» предоставлялось право быть принятыми в российское гражданство [13, с. 674]. Иностранец, став советским гражданином, давал в письменном виде обязательство уважать и защищать установленный Конституцией государственный строй [14, с. 1].

Процедура принятия в российское гражданство определялась циркуляром НКВД РСФСР № 507 от 1 декабря 1921 г. В нем рассматривались две категории иностранцев, которые желали быть принятыми в советское гражданство как проживавшие в СССР и проживавшие в той стране, чье гражданство они имели.

На Южном Урале работу с иностранными гражданами в начале 1920-х гг. вели администра-

тивные органы Челябинской губернии. С 3 ноября 1923 г. эти функции были переданы образованным в результате районирования административным органам Челябинского, Троицкого, Шадринского, Златоустовского и Курганского округов Уральской области. Челябинский округ к 1926 г. состоял из 19 районов; Троицкий округ включал в себя 12 районов [15, л. 153]. Всего в пятнадцати округах Уральской области на тот момент насчитывалось 214 районов. Троицкий и Челябинский окружные исполнительные комитеты непосредственно подчинялись Уральскому областному исполнительному комитету, все они в вопросах отношения с иностранными гражданами держали тесную связь с местными органами ОГПУ. Вверху вертикали административной власти находилось Центральное административное управление Народного комиссариата внутренних дел РСФСР (ЦАУ НКВД РСФСР).

На всех уровнях новой построенной властной вертикали в структуре административных отделов имелись иностранные отделения (ИНО), в крупных районах создавались иностранные столы. Иностранный отдел Центрального административного управления НКВД являлся высшей инстанцией по решению проблем, связанных с делами иностранных граждан, которой было подчинено иностранное отделение при административном отделе Областного исполнительного комитета. Подведомственные Уральскому областному исполнительному комитету Советов окружные административные отделы со своими иностранными отделениями руководили работой районных исполнительных комитетов с иностранными столами при районах милиции.

Челябинский окружной административный отдел находился в городе Челябинске (ул. Красноармейская, д. 10, с конца 1925 г. – ул. Карла Маркса, д. 42). В его подчинении было 19 районных отделений милиции. При Челябинском административном отделе также имелся иностранный стол, который в отличие от Троицкого имел полномочия оформлять визы для выезда за границу советским и иностранным гражданам.

Административный отдел Троицкого окружного исполнительного комитета находился в городе Троицке (ул. Оренбургская, д. 71). Ему подчинялись 12 районных отделений милиции, которые располагались на территориях соответствующих районов Троицкого округа, в том числе иностранный стол отделения милиции Троицкого района. Он располагался по адресу: Татарский переулок, д. 10.

Иностранные отделения областных, окружных и районных административных отделов занимались регистрацией иностранцев, заведением на них личных дел, выдачей им видов на жительство, делопроизводством принятия иностранцев в советское гражданство, оформлением докумен-

тов для выезда за границу, выселением иностранцев за пределы СССР, отбором у иностранцев документов в обмен на «новые билеты». До 1923 г. включительно иностранные столы занимались проблемами беженцев и переселенцев, производством оптации, то есть оформлением иностранного гражданства лицам, чьи государства образовались в процессе распада Российской империи [16, л. 199–201].

Уральский областной исполнительный комитет Советов и местные органы ОГПУ требовали от окружных административных отделов ежемесячные отчеты о количестве иностранных граждан, о сроках окончания пребывания их, своевременном выезде и т. п.

С начала 1924 г. работа районных административных отделов во многом усложнилась в связи с тем, что прошедшее к этому времени районирование Урала и ликвидация губернских отделов управления позволили иностранцам избежать своевременного выезда или продления вида на жительство. Вовремя не поставленные на учёт в соответствующем округе, они оставались без внимания властей. По требованию Уральского областного ОГПУ в течение 1924 г. такое положение, признанное беспорядком, стало устраняться. Соответственно месту жительства иностранцев, окружные административные отделы на основании собранных сведений и по документам бывших губернских отделов управления на день их ликвидации составляли точные именные списки в трех экземплярах. Один экземпляр пересылался начальнику окружного административного отдела, второй – в окружной отдел ОГПУ, а третий направлялся в ИНО Областного административного отдела [17, л. 200].

В конце 1926 г. иностранные граждане получили возможность воспользоваться правом domiciliрования, которое появилось у них в связи с принятием постановления ЦИК СССР и СНК СССР «Об иностранцах, имеющих временное пребывание или постоянное место жительства в Союзе ССР» от 3 сентября 1926 г. [18]. Данным постановлением иностранным гражданам предоставлялось право получать статус постоянно проживающих. Сотрудниками ЦАУ НКВД РСФСР (совместно с представителями подразделов публичного права и торговой политики Управления Уполномоченного НКВД при Правительстве РСФСР, ИНО ОГПУ и Главного концессионного комитета) была разработана соответствующая инструкция. Для реализации права domiciliрования иностранец должен был законно проживать в РСФСР и заниматься «невоспрещенной законом деятельностью не менее 18 месяцев», что необходимо было подтвердить документально. Препятствиями к признанию domiciliрованными иностранцами назывались кочевой образ жизни, нахождение под судом и следствием и признание к отбытию

наказаний по наиболее серьезным статьям уголовного кодекса [19, л. 104]. Новые тенденции в работе с иностранцами стали очередными задачами в работе административных отделов в крае.

Выводы

Таким образом, в первой половине 1920-х г. на Южном Урале были созданы и функционировали структуры органов, призванные решать проблемы, связанные с проживанием на территории края иностранцев, одной из которых являлся вопрос получения советского гражданства. В процессе работы с иностранцами была задействована вся вертикаль административных отделов региона. Административные отделы Троицкого, Челябинского и других округов работали в тесном сотрудничестве с ОГПУ. В особых случаях привлекались структуры НКВД, НКВД и ВЦИК РСФСР.

Литература

1. Изотова, Е. Н. Способы приобретения гражданства и основания отказа в этом / Е. Н. Изотова // Юридический мир. – 2012. – № 6. – С. 18–22.
2. Горбунов, В. Ю. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел и федеральной миграционной службы по обеспечению режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации / В. Ю. Горбунов. – Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД России, 2009. – 131 с.
3. Николаева, Т. Б. Паспортная система России: формирование и механизм функционирования во второй половине XVII – начале XX в. (историко-правовой анализ) : дис. ... канд. ист. наук / Т. Б. Николаева. – Нижний Новгород, 2003. – 221 с.
4. Гавриков, В. П. Проблемное поле регулирования трудовой миграции в России / В. П. Гавриков // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2018. – № 4. – С. 109–114.
5. Азимова, Г. Р. Трудовая миграция и обеспечение занятости населения / Г. Р. Азимова // Известия ВУЗов Кыргызстана. – 2019. – № 2. – С. 96–103.
6. Абылкаликов, С. И. Переселенческие процессы в России на рубеже XIX–XX вв. / С. И. Абылкаликов // Власть. – 2015. – № 4. – С. 189–194.
7. Кржевов, В. С. Мультикультурализм в России. Социологическое измерение / В. С. Кржевов // Этнос, Нация, Ценности: социально-философские исследования. – М. : Канон +, 2015. – С. 222–229.
8. Белковец, Л. П. Регулирование порядка доказательств прав иностранного гражданства в СССР (1930–1950-е гг.) / Л. П. Белковец // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 338. – С. 112–115.
9. Ольховик, Т. Н. Теоретические подходы к исследованию миграционных процессов /

Т. Н. Ольховик // Теория и практика приоритетных научных исследований. – Смоленск : Наукосфера, 2019. – С. 58–65.

10. Богданов, А. В. Иностранные рабочие и специалисты на предприятиях Челябинска и Магнитогорска (1929-1933 гг.) : дис. ... канд. ист. наук / А. В. Богданов. – Челябинск, 2011. – 183 с.

11. Друзьяка, А. В. Осуществление Миграционной политики на Дальнем Востоке / А. В. Друзьяка // Чтения памяти профессора Евгения Петровича Сычевского. – Благовещенск : Благовещенский государственный педагогический университет, 2009. – С. 66–79.

12. Плоткин, М. Иностранец / М. Плоткин, Б. Роземблум // Энциклопедия государства и права : в 2 т. ; под ред. П. Стучки. – Т. 2. – М. : Изд-во Коммунистической академии, 1925. – С. 195–214.

13. Конституция 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. – М. : Управление делами Сов-наркома СССР, 1942. – С. 674.

14. Права и обязанности иностранцев, опантов и беженцев по международным договорам и соглашениям и по постановлениям Советской власти. С октября 1917 г. по октябрь 1921 г. // Правовая секция Информационно-инструкторского подотдела Отдела управления Петрогубисполкома. – Пг. : Б. и., 1921. – 80 с.

15. Объединенный государственный архив Челябинской области (далее – ОГАЧО). – Ф. Р-11. – Оп. 1. – Д. 4.

16. ОГАЧО. – Ф. Р-11. – Оп. 1. – Д. 40.

17. ОГАЧО. – Ф. Р-422. – Оп. 5. – Д. 21.

18. Постановление ЦИК СССР и СНК СССР «Об иностранцах, имеющих временное пребывание или постоянное место жительства в Союзе ССР» от 3 сентября 1926 г. // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. – 1926. – № 59. – Ст. 439.

19. Государственный архив Российской Федерации. – Ф. Р-393. – Оп. 43а. – Д. 1774.

Андрусенко Ярослав Сергеевич – аспирант кафедры отечественной и зарубежной истории, Южно-Уральский государственный университет (Челябинск), e-mail: yaroslav_andrusenko@mail.ru. ORCID 0000-0001-9565-7766

Поступила в редакцию 27 февраля 2021 г.

DOI: 10.14529/ssh210201

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR REGULATING THE PROBLEMS OF FOREIGN CITIZENSHIP IN THE SOUTHERN URAL IN THE FIRST HALF OF THE 1920S

Ya. S. Andrusenko

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

Using the example of the Southern Urals, the article examines the verticals of central and local authorities that have developed in the Soviet state to regulate foreign citizenship; the status of foreigners in the territory of the USSR and their categories are considered. The author reconstructs the structure and functions of the administrative bodies of the region; analyzes the role of the provincial departments of management in the early 1920s, the interaction and relationships of administrative departments and departments for working with foreigners at the county, district and regional levels after the creation in 1923 in the Ural region. It is established that the Foreign Department of the Central Administrative Department of the NKVD of the RSFSR was headed by the Ural Executive Committee of Soviets, which in turn managed the district administrative departments, and through them the county departments, which had a similar structure. All of them maintained close contacts with the local authorities of the OGPU on issues of relations with foreign citizens. The need to create offices for working with foreigners was due to the concentration of a significant part of foreigners in certain districts of the region. The functions of the departments for working with foreigners included registration, registration and eviction from the territory of the USSR; registration of a residence permit and attachment at the place of residence; office work on the admission of foreigners to Russian citizenship, registration of the status of permanent and temporary residents of foreigners (since 1926), recognition of foreigners of persons without documents claiming to be such, etc. It is noted that zoning, as a result of which the structure became more complicated and the number of administrative bodies increased,

complicated the situation, since the liquidation of the provincial departments of management allowed foreigners to avoid timely departure or renewal of their residence permits. The leading role of the administrative departments of the Troitsky and Chelyabinsk districts of the Ural region in working with foreigners in the Southern Urals is revealed.

Keywords: citizenship, foreign citizens, foreign offices of administrative bodies, foreign desks.

References

1. Izotova E.N. Sposoby priobreteniya grazhdanstva i osnovaniya otkaza v etom [Methods of Acquiring Citizenship and Grounds for Refusal to do so] // *Yuridicheskij mir*. 2012. № 6. S. 18–22.
2. Gorbunov V.Yu. Administrativno-pravovaya deyatel'nost' organov vnutrennih del i federal'noj migracionnoj sluzhby po obespecheniyu rezhima prebyvaniya inostrannyh grazhdan i lic bez grazhdanstva v Rossijskoj federacii [Administrative and Legal Activities of the Internal Affairs Bodies and the Federal Migration Service to Ensure the Regime of Stay of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation]. Habarovsk: Dal'nevostochnyj yuridicheskij institut MVD Rossii, 2009. 131 s.
3. Nikolaeva T.B. Paspornaya sistema Rossii: formirovanie i mekhanizm funkcionirovaniya vo vtoroj polovina XVII – nachale XX v. (istoriko-pravovoj analiz): dis. ... kand. ist. nauk [The Passport System of Russia: Formation and Functioning Mechanism in the Second Half of the XVII – Beginning of the XX Century (Historical and Legal Analysis): dis. ... candidate of historical sciences]. Nizhnij Novgorod, 2003. 221 s.
4. Gavrikov V.P. Problemnoe pole regulirovaniya trudovoj migracii v Rossii [The Problematic Field of Labor Migration Regulation in Russia] // *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie*. 2018. № 4. S. 109–114.
5. Azimova G.R. Trudovaya migraciya i obespechenie zanyatosti naseleniya [Labor Migration and Employment Provision] // *Izvestiya vuzov Kyrgyzstana*. 2019. № 2. S. 96–103.
6. Abylkalikov S.I. Pereselencheskie processy v Rossii na rubezhe XIX–XX vv. [Migration Processes in Russia at the Turn of the XIX–XX Centuries] // *Vlast'*. 2015. № 4. S. 189–194.
7. Krzhevov V.S. Mul'tikul'turalizm v Rossii. Sociologicheskoe izmerenie [Multiculturalism in Russia. The Sociological Dimension] // *Etnos, Naciya, Cennosti: social'no-filosofskie issledovaniya*. M.: Kanon +, 2015. S. 222–229.
8. Belkovec L.P. Regulirovanie poryadka dokazatel'stva prav inostrannogo grazhdanstva v SSSR (1930–1950-e gg.) [Regulation of the Procedure for Proving the Rights of Foreign Citizenship in the USSR (1930–1950s)] // *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2010. № 338. S. 112–115.
9. Ol'hovik T.N. Teoreticheskie podhody k issledovaniyu migracionnyh processov [Theoretical Approaches to the Study of Migration Processes] // *Teoriya i praktika prioritnyh nauchnyh issledovanij*. Smolensk: Naukosfera, 2019. S. 58–65.
10. Bogdanov A.V. Inostrannye rabochie i specialisty na predpriyatiyah CHelyabinska i Magnitogorska (1929–1933 gg.): dis. ... kand. ist. nauk: [Foreign Workers and Specialists at the Enterprises of Chelyabinsk and Magnitogorsk (1929–1933): dis. ... candidate of historical sciences]. Chelyabinsk, 2011. 183 s.
11. Druzyaka A.V. Osushchestvlenie Migracionnoj politiki na Dal'nem Vostoke [Implementation of Migration Policy in the Far East] // *Cheniya pamyati professora Evgeniya Petrovicha Sychevskogo*. Blagoveshchensk: Blagoveshchenskij gosudarstvennyj pedagogicheskij universitet, 2009. S. 66–79.
12. Plotkin M., Rozemblyum B. Inostranec [Foreigner] // *Enciklopediya gosudarstva i prava: v 2 t.; pod redaktsiej P. Stuchki*. T. 2. M.: Izdatel'stvo Kommunisticheskoy akademii, 1925. S. 195–214.
13. Konstituciya 1918 g. [The Constitution of 1918] // *Sobranie zakonov i rasporyazhenij pravitel'stva za 1917–1918 gg.* M.: Upravlenie delami Sovnarkoma SSSR, 1942. S. 674.
14. Prava i obyazannosti inostrancev, optantov i bezhencev po mezhdunarodnym dogovoram i soglasheniyam i po postanovleniyam Sovetskoj vlasti. S oktyabrya 1917 g. po oktyabr' 1921 g. [The Rights and Obligations of Foreigners, Optants and Refugees under International Treaties and Agreements and under the Decrees of the Soviet Government. From October 1917 to October 1921] // *Pravovaya sekciya Informacionno-instruktorskogo podotdela Otdela upravleniya Petrogubispolkoma*. Pg.: B. i., 1921. 80 s.
15. Ob"edinennyj gosudarstvennyj arhiv Chelyabinskoy oblasti (dalee – OGACHO) [United State Archive of the Chelyabinsk Region (hereinafter – OSACHO)]. F. R-11. Op. 1. D. 4.
16. OGACHO [OSACHO]. F. R-11. Op. 1. D. 40.
17. OGACHO [OSACHO]. F. R-422. Op. 5. D. 21.
18. Postanovlenie CIK SSSR i SNK SSSR «Ob inostrancah, imeyushchih vremennoe prebyvanie ili postoyannoe mesto zhitel'stva v Soyuze SSR» ot 3 sentyabrya 1926 g. [The Decree of the CEC of the USSR and SNK of the USSR «On Foreigners with Temporary Residence or Permanent Residence in the USSR» on September 3, 1926] // *Sobranie zakonov i rasporyazhenij raboche-krest'yanskogo pravitel'stva SSSR*. 1926. № 59. St. 439.

19. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii [The State Archive of the Russian Federation]. F. R-393. Op. 43a. D. 1774.

Yaroslav S. Andrusenko – post-graduate student of the Department of National and Foreign History, South Ural State University (Chelyabinsk), e-mail: yaroslav_andrusenko@mail.ru

Received February 27, 2021

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Андрусенко, Я. С. Институциональная среда регулирования проблем иностранного гражданства на Южном Урале в первой половине 1920-х годов / Я. С. Андрусенко // Вестник ЮУрГУ. Серия «Социально-гуманитарные науки». – 2021. – Т. 21, № 2. – С. 6–11. DOI: 10.14529/ssh210201

FOR CITATION

Andrusenko Y. S. Institutional Environment for Regulating the Problems of Foreign Citizenship in the Southern Ural in the First Half of the 1920s. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Social Sciences and the Humanities*, 2021, vol. 21, no. 2, pp. 6–11. (in Russ.). DOI: 10.14529/ssh210201
